

MEDELLÍN

EL ROSTRO NO VISIBLE DE UNA TRANSFORMACIÓN URBANA

GONZALO BUSTILLO
PABLO CANÉN • LUCÍA FERNÁNDEZ

MEDELLÍN,
EL ROSTRO NO VISIBLE
DE UNA TRANSFORMACIÓN URBANA

Gonzalo Bustillo
Pablo Canén • Lucía Fernández

MEDELLÍN,
EL ROSTRO NO VISIBLE
DE UNA TRANSFORMACIÓN URBANA

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados
por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic,
integrada por Héctor Berio, Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó,
Alejandra López Gómez, Vania Markarián y Sergio Martínez ha sido la encargada
de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2018.

© Gonzalo Bustillo, Pablo Canén y Lucía Fernández, 2018
© Universidad de la República, 2020

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/>

ISBN: 978-9974-0-1789-4
e-ISBN: 978-9974-0-1790-0

Agradecimientos

El presente texto fue desarrollado originalmente en el marco del proyecto de investigación «Del plan a las acciones transformativas. Aporte a las políticas públicas de ordenamiento territorial para la implementación de un modelo de “nuevo equilibrio urbano” Montevideo 2030».

Dicho estudio fue realizado en el ámbito de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (Udelar) entre el mes de abril de 2015 y octubre de 2016. Fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en el llamado 2014 de la modalidad Investigación y Desarrollo.

Contó con la participación de Pablo Canén y Lucía Fernández como ayudantes de investigación, quienes mostraron una lucidez intelectual y un compromiso académico con el que estoy profundamente agradecido.

Quiero agradecer también al Instituto de Teoría y Urbanismo de la FADU de la Udelar por el espacio concedido para el desarrollo de este trabajo.

Agradezco también a Diego Capandeguy e Isabel Martínez de San Vicente por los comentarios y observaciones realizadas a la presente investigación, en el marco de su curso en la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la FADU de la Udelar.

Finalmente, pero no menos importante, quiero agradecer a Oscar Santana de la Universidad Santo Tomás y John Arango de la Universidad Nacional de Medellín, por habernos recibido con su calurosa amistad, junto a los estudiantes de la generación del Grupo de Viaje de nuestra Facultad, que en el año 2019 visitó por primera vez la ciudad de Medellín.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL.....	9
PRÓLOGO MEDELLÍN, EL CAMINO DE UNA CIUDAD APLAZADA.....	11
DIÁLOGO ENTRE EL ESCRITOR JUSTIN MCGUIRK Y EL EXALCALDE DE MEDELLÍN, SERGIO FAJARDO.....	15
LA REINSTALACIÓN DEL ESTADO AUSENTE.....	17
MEDELLÍN EN NÚMEROS.....	19
EL PROCESO DE DESARROLLO INFORMAL DE LA CIUDAD Y EL FACTOR ESCOBAR.....	21
LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA.....	29
MODOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	31
Efectos de la nueva constitución.....	32
Los planes de desarrollo: metas y recursos.....	32
Voto programático y revocación del mandato.....	33
Prioridad del gasto público social.....	33
Sistemas de evaluación de gestión y control de resultados.....	34
Las veedurías y la vigilancia ciudadana de la gestión pública.....	34
La nueva Constitución y las políticas de ordenamiento territorial.....	35
Competencias atribuidas a los municipios y recursos asignados.....	37
SEIS CLAVES OPERATIVAS DEL MODELO MEDELLÍN.....	39
Clave 1: descentralización y ordenamiento territorial como política institucionalmente integrada.....	39
Clave 2: voluntad política de equidad territorial: priorización de la inversión en territorios con bajos índices de calidad de vida y desarrollo humano.....	39
Clave 3: diseño presupuestal orientado a la inversión y al desarrollo urbano.....	40
Clave 4: robusta estructura de financiamiento e inversión. Municipio y empresas públicas de Medellín.....	41
Clave 5: la empresa de desarrollo urbano de Medellín. Capacidades públicas de diseño y gestión para el desarrollo urbano.....	44
Clave 6: el Proyecto Urbano Integral como instrumento de transformación de la ciudad.....	46
Revitalización del centro de la ciudad —El Centro Vive—.....	47

BREVE RESEÑA SOBRE EL SURGIMIENTO DEL URBANISMO SOCIAL Y LOS PROYECTOS URBANOS INTEGRALES EN MEDELLÍN.....	57
DEL URBANISMO SOCIAL AL URBANISMO CÍVICO PEDAGÓGICO Y LAS UNIDADES DE VIDA ARTICULADA.....	61
UVA Sol de Oriente.....	61
UVA El Paraíso.....	63
EL ROSTRO NO VISIBLE DE UNA TRANSFORMACIÓN URBANA.....	65
Descentralización efectiva.....	65
Voluntad política en la priorización de las inversiones públicas en zonas con bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida.....	65
Consistente diseño presupuestal orientado a la inversión y el desarrollo urbano.....	65
Robusta estructura de financiamiento proveniente de las empresas públicas de la ciudad.....	66
Creación de una empresa pública dedicada al diseño y gestión de planes, programas y proyectos urbanos.....	66
Innovación en instrumentos de política pública: PUI.....	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim

Rector de la Universidad de la República

Setiembre 2019

Prólogo

Medellín, el camino de una ciudad aplazada

JORGE PÉREZ JARAMILLO

Medellín se ha convertido en un mito urbano ampliamente mencionado y referenciado durante este inicio de siglo como uno de los casos de estudio relevantes para comprender cómo fue posible para esta ciudad, que alcanzó serios niveles de inviabilidad en múltiples formas, avanzar gradualmente en la superación de buena parte de sus elementos más críticos y conseguir resultados incontrovertibles en muchos frentes y discutibles en algunos otros.

Este texto es una contribución valiosa y estimulante para el análisis y la valoración crítica sobre el proceso de la ciudad y enriquece la producción académica existente. Es un trabajo dedicado y cuidadoso que amplía, profundiza y complementa análisis existentes y que representa un acercamiento desde la distancia a un conjunto de factores relacionados con el urbanismo, con base en los cuales se entienden sus alcances para las comunidades y territorios.

Se ha escrito relativamente poco sobre la evolución urbana de Medellín desde una perspectiva crítica, analítica e independiente de los diferentes grupos de interés locales que proveen la información para explicar las dinámicas reales de la ciudad. Existen diversos textos, en su mayoría sustentados en una visión simplista y superficial, sin suficiente perspectiva temporal, que mitifican un momento político local y replican verdades de manera difusa, insuficientes como lectura para quien quiere comprender la diversidad y complejidad de los factores que le han permitido a la sociedad de Medellín construir colectivamente su dinámica de cambio hacia una ciudad viable, más integrada y equitativa, más democrática y participativa.

La magnitud de la crisis, los elementos estructurales que llevaron al colapso a la ciudad a finales de los años ochenta, los cambios constitucionales de Colombia, el compromiso de los ciudadanos y las dinámicas de formación democrática que llevaron al cambio a Medellín son un caso de estudio que refleja buena parte de los elementos características de la urbanización global, con amplio crecimiento en el sur del planeta, que configuran un reto estructural frente a la producción de lo que llamamos ciudad en la actualidad, que en realidad es un amasijo de dinámicas formales e informales complejísimas, con varias escalas y serias contradicciones. En tiempos de covid-19, este conjunto de asuntos llaman la atención sobre nuestras múltiples pandemias, estructurales y de muy difícil mitigación, caracterizadas en forma de segregaciones, inequidades, violencias, injusticias y precariedades, en un marco de emergencia climática mundial que espera que las ciudades cambien para superar buena parte de estas pandemias.

Medellín no es un milagro, tampoco es una ciudad que resolvió todos sus problemas ni mucho menos es un caso solo de éxito. Sin embargo, algunos aspectos visibilizados en este trabajo explican cómo a partir de la profundidad de los indicadores críticos que alcanzó como sociedad, el caso Medellín representa una inspiración, un pretexto para avanzar, que fomenta la utopía de construir ciudades para la vida, como ha planteado Aníbal Gaviria, exalcalde de Medellín. Un aspecto que merece atención particular es el mercadeo de ciudad que ha caracterizado el proceso hasta ahora. Sin duda, el caso Medellín es un ejemplo exitoso acerca de cómo una ciudad antes aislada y en dinámica autodestructiva, con profundas fracturas sociales y conflictos, reconocida mundialmente con una sociedad fallida, en medio de su desesperanza y precariedad, emprendió un camino de construcción colectiva de su proyecto de largo plazo, trabajando en diversos niveles sociales, políticos, institucionales, legales y tributarios, para buscar alternativas y fomentar vida pública.

En su crisis, la ciudad debió reestructurarse para así reintegrarse a la estructura nacional y global, como alternativa esencial para regenerar su economía y su sociedad, sin duda, más allá de frivolidades y agendas electorales, el mercadeo de la ciudad ha tenido como marco esencial de éxito, indicadores de su estructura no solamente sociales y espaciales sino también económicos, sin los cuales la vida de las personas en las ciudades no evoluciona positivamente. Como reseñó el jurado del premio Lee Kuan Yew 2015, otorgado a la ciudad:

Medellín ha recorrido un largo camino desde su pasado, dando una señal poderosa acerca de cómo gobernanza colaborativa e incluyente, puede transformar las circunstancias más difíciles. En su conjunto, lo que ha logrado la ciudad no solamente es una inspiración para ciudades que buscan superar retos similares, pero también ofrece lecciones valiosas para las ciudades de todo el mundo.

Sin embargo, su éxito es al mismo tiempo notable y frágil. Los líderes sucesivos de la ciudad deberán construir sobre lo que existe; soluciones urbanas y creación de empleos deben mantener el ritmo de crecimiento en orden de prevenir la reaparición de los problemas pasados. En la medida [en] que la ola de cambio positivo la ciudad debe lograr de evolucionar según las expectativas de la gente.

Es notorio, que retos fundamentales prevalecen, particularmente la brecha de vivienda social de los menos privilegiados y de quienes sus hogares no pueden ser formalizados, así como la necesidad de contar con un plan a escala metropolitana más claro y cohesionado, para orientar el desarrollo regional.

Es imperativo que se mantengan los esfuerzos para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, ya que ese es el mensaje de esperanza que le ha dado a la gente una fe sin restricciones y les ha impulsado a unirse y conducir a Medellín en la dirección correcta.

Planeación social y territorial, organización y gobernanza, urbanismo, infraestructuras y arquitecturas, con fuertes instrumentos presupuestales y de financiación en un marco de amplio compromiso de todos los niveles de la

comunidad evidencian cambios profundos durante un período de tiempo cercano a tres décadas, conjugación de crisis y reacción, diagnóstico y gestión de acuerdos desde el diálogo social, con acciones territoriales concretas, por la vía de políticas y proyectos físicos que gradualmente representan las bases de una Medellín que ha progresado de manera singular. Los cambios son insuficientes, los retos que prevalecen son complejos y exigentes y se requiere persistencia y continuidad para consolidar hacia el futuro, una buena ciudad para todos.

Este texto ofrece una oportunidad para ampliar el análisis que hoy es necesario, en un contexto de poca disposición autocrítica propia de nuestra sociedad. Medellín vive una etapa difícil en la actualidad, pues la convergencia e ilusión colectiva que nos permitió evolucionar desde los interrogantes estructurales pasados, a partir de los logros y el relativo éxito de la ciudad, no existe más. Aquellos años del final del siglo pasado, orientados por las grandes preguntas compartidas de la mano de la crisis por todos los estamentos de la ciudad, circunstancia excepcional que motivó nuestra convergencia excepcional, han concluido. Vivimos ahora tiempos de autocomplacencia y emerge una nueva crisis, en un marco de populismo y fractura social, que se consolidó durante los años recientes.

Tanto como en aquellos años finales del siglo pasado, pero sin la crisis que motivó entonces nuestra reacción colectiva, Medellín enfrenta ahora una etapa confusa y determinante, en que nuestra sociedad probará su resiliencia y capacidad real para retomar el camino, evolucionar y seguir adelante y así concretar la ciudad aplazada.

Le pregunté al exalcalde cómo medía él la efectividad del programa. «Te voy a dar un indicador muy simple y poderoso que ningún experto tiene en cuenta —dice—. Chicos que dejan la enseñanza secundaria. Cuando llegamos al poder en 2004, estaban en aproximadamente, el cincuenta por ciento. Eso significa que antes de los dos últimos años de instituto, el cincuenta por ciento de los chicos abandonaba los estudios. Lo que significa que físicamente estarían sentados en una esquina de uno de esos barrios de Medellín, perdidos». Al final del mandato de su sucesor, Salazar, que continuó con las políticas de Fajardo, la tasa de abandono escolar había bajado al veinte por ciento. ¿Y la razón de esa bajada? Construimos esperanza —dice Fajardo—.

Justin McGuirk, *Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana*, 2014.

La reinstalación del Estado ausente

A inicios de la década de 1990, Medellín era considerada una de las ciudades más inseguras y violentas del mundo, marcada por una ausencia del Estado en amplias zonas de la ciudad y, por la conquista de esos territorios por parte del Cártel de Medellín. Veinticinco años después, Medellín recibe numerosos reconocimientos internacionales tales como el premio Veronica Rudge Green Prize de Diseño Urbano 2013, de la Universidad de Harvard, por las intervenciones realizadas en las periferias informales de la ciudad (Proyecto Urbano Integral Nororiental), así como el título de ciudad más innovadora del mundo, en el marco del concurso City of the Year, de *The Wall Street Journal* y Citigroup, obtenido mediante votación abierta. En 2014 Medellín fue sede del VII Foro Urbano Mundial de ONU-Hábitat titulado Equidad Urbana en el Desarrollo-Ciudades para la Vida.

La ciudad muestra hoy potentes operaciones arquitectónicas y urbanas en zonas informales tales como los parques biblioteca y diversos equipamientos educativos, deportivos y de movilidad.

Figura 1.

Parque biblioteca Tomás Carrasquilla, La Quintana, Medellín, La Rotta Arquitectos



Fuente: Gonzalo Bustillo (2019)

Esas intervenciones se desarrollaron en el marco de la política de ordenamiento territorial llevada adelante por la Municipalidad de Medellín en los períodos de gobierno del alcalde Sergio Fajardo, entre 2004 y 2007, y de Alfonso Zalazar Jaramillo entre 2008 y 2011, bajo el rótulo de Urbanismo Social (US). Dichas operaciones continuaron la impronta de justicia física iniciada por el alcalde Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), paradigmáticamente expresada en la instalación de la primera línea de Metrocable de Medellín, que mejora la

accesibilidad en la zona nororiental de la ciudad. El conjunto de intervenciones de us forman parte de lo que se ha dado en llamar el modelo Medellín (MM). Recientemente esas operaciones han influenciado el desarrollo de intervenciones análogas en ciudades como Caracas o Río de Janeiro.

Figura 2.
Metrocable Río de Janeiro, Complejo del Alemán



Fuente: Jorge Mario Jáuregui, 2011: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Complexo_do_Alem%C3%A3o#/media/File:Partindo_da_Esta%C3%A7%C3%A3o_da_Baiana_do_Telef%C3%A9rico_no_Complexo_do_Alem%C3%A3o_\(2\).JPG](https://en.wikipedia.org/wiki/Complexo_do_Alem%C3%A3o#/media/File:Partindo_da_Esta%C3%A7%C3%A3o_da_Baiana_do_Telef%C3%A9rico_no_Complexo_do_Alem%C3%A3o_(2).JPG)> con licencia Attribution-ShareAlike 3.0 Unported (cc BY-SA 3.0)

Según Juan D. Dávila, el us de Medellín iniciado por Sergio Fajardo fue el intento de «repagar la deuda histórica» del Estado con los sectores de expansión informal de la ciudad (Dávila y Brand, 2011) mediante la construcción de obras de infraestructura y arquitectura de alta calidad y fuerte impacto estético. Bajo la consigna «lo más bello para los más humildes» pronunciada por el alcalde Sergio Fajardo, se propuso «activar la fuerza de la estética como motor de cambio social» (Dávila, 2012: 41).

Por su parte, la expresión *modelo Medellín* refiere, según Dávila (2012), a una propuesta formalizada ante la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009 y respaldada por esa organización mediante la creación de un observatorio para sistematizar y divulgar la experiencia de esta ciudad.

A partir de este marco de referencia indagaremos en la siguiente interrogante: ¿qué mecanismos de política pública habilitaron las transformaciones urbanas desarrolladas en Medellín entre 2004 y 2011?

Siguiendo al politólogo catalán Francesc Pallares analizaremos tres dimensiones que hacen a la definición general de políticas públicas: la producción de normas jurídicas, los componentes de recursos humanos y las lógicas de financiamiento.

Medellín en números

Medellín tiene aproximadamente 2,5 millones de habitantes, es la segunda ciudad de Colombia en densidad de población después de Bogotá y es la capital del departamento de Antioquia, conurbación de 10 municipios de un total de 1 099 en todo el país. A inicios de 2010 presentaba una tasa anual de crecimiento poblacional de 0,7%, lo que representaba unos 25 000 habitantes nuevos cada año. En los últimos setenta años Medellín multiplicó su población 15 veces pasando de 168 000 habitantes en el año 1938 a 2,34 millones en el 2010. Su población es relativamente joven, cerca del 70% tiene entre 5 y 44 años. El área urbana constituye casi el 30% de su territorio, pero concentra alrededor de 90% de su población. Aporta el 11% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional (Alcaldía de Medellín, 2011).

La ciudad se caracteriza por su ubicación en el valle de Aburrá, perteneciente a la Cordillera Central de los Andes, y, por estar atravesada por el río Medellín.

Figura 3.
Panorámica de la ciudad de Medellín, valle de Aburrá,
Cordillera Central de los Andes



Fuente: <http://www.elmundo.com/images/ediciones/Martes_6_5_2014/Martes_6_5_2014@@rio-medellin600.jpg>

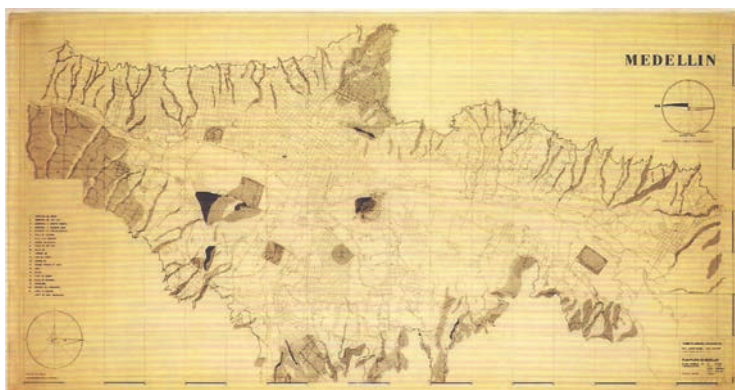
La ciudad ha recibido y recibe cuantiosa atención de los ámbitos académicos y de divulgación. Entre la multiplicidad de trabajos disponibles realizados destaca *Medellín: reinención de una ciudad latinoamericana. 30 casos de estudio* (Martignoni, 2013).

El proceso de desarrollo informal de la ciudad y el factor Escobar

Desde finales de siglo XIX, el proceso de industrialización y urbanización del valle de Aburrá colocó a Medellín como el principal polo económico de la región (Coupé, 1996 citado en Echeverry y Orsini, 2010). En ese contexto se produjo desde inicios de siglo XX un aumento de la demanda de vivienda vinculada a la actividad obrera del sector industrial emergente (Poveda, 1996, citado en Echeverry y Orsini, 2010).

Entre 1948 y 1953, diversas ciudades colombianas (Bogotá, Cali, Medellín y Tumaco) recibieron la atención de prestigiosos arquitectos internacionales, como José Luis Sert, para el desarrollo de planes urbanos. La propuesta realizada por Sert y Paul Lester Wiener para Medellín en 1950 subdividía la ciudad de acuerdo a los postulados de zonificación derivados de la Carta de Atenas. En palabras de los autores, al establecer el uso futuro de la tierra en el área metropolitana se toma como base la clasificación de acuerdo a las cuatro funciones establecidas por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM): habitación, trabajo, recreación y circulación (citado en Schnitter, 2003).

Figura 4.
Plano del Plan piloto de Medellín, Wiener y Sert, 1950



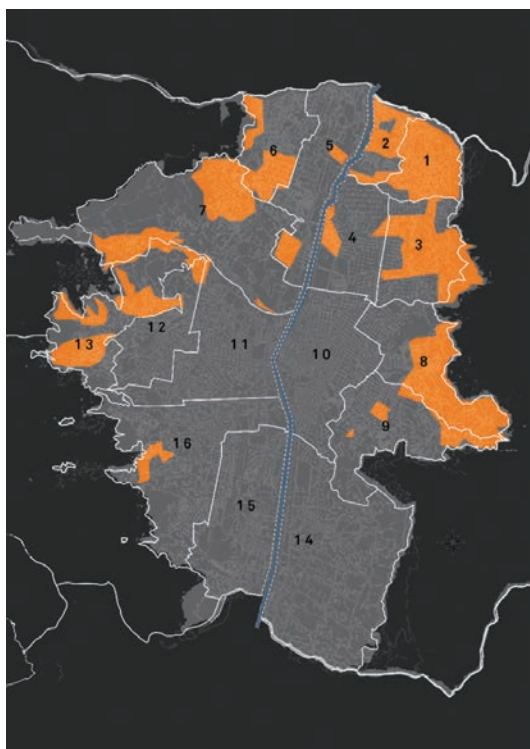
Fuente: Wiener y Sert, 1950, Concejo de Medellín: <<http://www.encuentros-cartograficos.net/logbook/IMG/jpg/planpil70.jpg>>

En simultáneo con el proceso de planificación modernizadora de la ciudad, en torno al año 1950, Medellín comenzó a recibir migraciones de campesinos desplazados hacia la ciudad por situaciones de desempleo y violencia, que fueron ocupando las laderas del valle, la zona nororiental (comunidades 1, 2 y 3),

el centro occidental (comuna 13), la zona noroccidental (comunas 5 y 6) y el centro oriental (comuna 8).

En una carta que José Luis Sert dirige al famoso historiador suizo Sigfried Giedion, en 1948, define a Medellín como la ciudad con «el crecimiento más rápido del continente después de San Pablo» (Schnitter, 2004: 4). Efectivamente, a partir de mediados de siglo xx Medellín experimentó un crecimiento demográfico exponencial, que la llevó a pasar de 360000 habitantes en 1951 a multiplicar por cuatro su población para 1985, alcanzando 1,5 millones, y, por seis para 2015, alcanzando los 2,5 millones de personas.

Figura 5.
División político-administrativa de Medellín
con áreas informales en naranja



Fuente: Dávila et al., 2006 citado en López et al., 2010

Hacia la década de 1960 las zonas periféricas de la ciudad llegaron a albergar a un 50% de la población (Primed, 1996, citado en Echeverry y Orsini, 2011). Hacia finales de la década de 1990 Medellín se presentaba como una ciudad fuertemente dividida entre los sectores urbanos consolidados al centro y al sur, utilizados por poblaciones pertenecientes a segmentos económicos medios

y altos, y una periferia norte receptiva a las ocupaciones informales (Echeverry y Orsini, 2010).

Figura 6.
Ocupaciones informales en zonas de ladera



Fuente: «Un instrumento para reducir riesgos en las zonas de ladera», *Universidad EAFIT*.
<<http://www.eafit.edu.co/agencia-noticias/historico-noticias/2013/noticias-marzo/Paginas/academia-instrumento-reducir-riesgos-ladera-eafit.aspx>>

A partir de la década de 1970, al proceso de urbanización informal de Medellín, se superpuso uno de conquista de territorios por parte del llamado Cártel de Medellín. La explosión del narcotráfico en la década de los ochenta (iniciada durante las décadas de 1960 y 1970) tiene su elemento más visible en el fenómeno de este cártel, modelo de operación que controló la plantación, producción y distribución de la cocaína a una escala sin precedentes a nivel global. La novedad, determinada en la nomenclatura inaugurada por la Drug Enforcement Administration (DEA), era que «contaba con un esquema de operación en el cual los distintos empresarios compartían recursos tales como rutas de envío de cocaína, pero manejaban separadamente sus centros de producción y negocios».¹

1 «La explosión de un coche bomba en Bogotá causa siete muertos y 30 heridos», en *El Mundo*, 11 de noviembre de 1999: <<https://www.elmundo.es/elmundo/1999/noviembre/11/internacional/colombia.html>>.

Figura 7.
Organigrama del Cártel realizado por la DEA
y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
Magnicidio de Luis Carlos Galán (1989)



Fuente: <<http://3.bp.blogspot.com/-cpgrXszfpXc/UKzV9NAK7jI/AAAAAAAAAGI/7PpYpq5mWH8/s1600/Cártel+de+Medellin.jpg>>

La figura de Pablo Escobar, como líder público del cartel (junto a Rodríguez Gacha, Lehder y el Clan Ochoa), constituye un hito en los modos mafiosos de operar en Colombia. Guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares ejercieron el poder armado en gran cantidad de municipios.

Lo significativo respecto al objeto de estudio del presente trabajo es que el cartel ocupó transitoriamente el espacio del Estado ausente, proveyendo no solo de seguridad parcial a sus correligionarios, sino también de alimentos, medicamentos o vivienda. Una fotobiografía publicada en 2007 sobre Pablo Escobar² refiere a que gran parte de la aceptación social de la que dicho personaje gozaba derivó de su capacidad de aportar mejoras a las barriadas:

La gente lo adoraba, porque los políticos llegaban, prometían cosas y luego nada sucedía. Pablo decía, «Prometo llenar la cancha de reflectores, colocarle una campana a la iglesia, pintar la escuela..., y al día siguiente comenzaban las obras». (Jaime Gaviria, primo de Pablo Escobar).³

Otro episodio paradigmático del lugar que ocupó Escobar en relación con el Estado ausente fue la construcción de un conjunto de más de 400 viviendas en la zona del barrio Moravia, próximo a 1982, dentro del llamado Medellín sin tugurios, antigua barriada construida sobre un basural.⁴

2 *The Memory of Pablo Escobar [La memoria de Pablo Escobar]*, del fotógrafo británico James Mollison. Disponible en <<http://www.tiempodesanjuan.com/elmundo/2014/3/6/increible-album-fotos-pablo-escobar-51896.html>>.

3 <<http://www.tiempodesanjuan.com/elmundo/2014/3/6/increible-album-fotos-pablo-escobar-51896.html>>.

4 <<http://pabloescobargaviria.info/legalizan-viviendas-que-construyo-pablo-escobar-en-medellin/>>.

Figura 8.
Pablo Escobar en la apertura de una de las 800 canchas
cuya iluminación habría financiado



Fuente: Iván Restrepo, *circa* 1982⁵

Figura 9.
Barrio Pablo Escobar, construido en 1984 y legalizado en torno a 2012



Fuente: <<http://pabloescobargaviria.info/legalizan-viviendas-que-construyo-pablo-escobar-en-medellin/>>

Así, la figura de Pablo Escobar operó como fundador y líder del Cártel de Medellín posicionándose como personaje que impulsó mejoras físicas en barriadas con el fin de reclutar personas y tener poblaciones a su servicio. Además, fue diputado entre 1982 y 1983.

El Cártel de Medellín a través del grupo denominado Los Extraditables declaró en una carta del 24 de agosto de 1988 la «guerra absoluta y total al gobierno...» (Alonso Salazar, 2001). Los Extraditables habrían contado con 3000

⁵ Ibídem.

sicarios en armas y algunas fuentes de prensa les adjudican cifras próximas a los 5000 asesinatos entre 1989 y 1993.⁶

Escobar fue asesinado en 1993 y con ello se produjo la caída del Cártel de Medellín (y seguidamente, la del Cártel de Cali), lo que significó, durante la década de 1990, la reestructura del narcotráfico y de sus lógicas, así como la reestructuración de los grupos armados. Y surgieron microcárteles,⁷ con componentes de las exmañas de Medellín y de Cali, pero con más bajo perfil. Ya a mediados de los noventa, el Cártel del Norte del Valle (sobreviviente a la caída de Cali y Medellín) guardaba un perfil sin líderes visibles⁸ y menos ostentoso. A juicio de Fernán González y Silvia Otero Bahamon (2006) «La presencia diferenciada del Estado permite entender por qué en Colombia el orden y la violencia han podido coexistir».

Durante la década de 1990 y hasta 2003, en diferentes zonas del país y en la ciudad de Medellín en particular, el Estado colombiano presentaba muy bajos índices de gobernabilidad. Los grupos armados ingresaban a las ciudades para ocupar sitios estratégicos y reforzar su dominio en el narcotráfico, lo que fue una constante durante la década de 1990. La disputa entre diversos grupos —Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)— llevaría a que avanzada la década estos dominaran cientos de municipios. En palabras de Ralph Rozema (2007):

La violencia urbana llegó a un nuevo extremo avanzados los noventa con la entrada de los paramilitares en las ciudades, principalmente en Medellín. La represión y las desapariciones convirtieron los barrios populares en pequeños estados de terror. El proceso de desmovilización de los paramilitares, desde 2003, aunque muy controvertido, puso fin a esa situación.

Este panorama de paz temporal, —desmovilización de militares, reestructuración del crimen organizado, bandas o combos⁹—, fue el escenario en el que la Alcaldía de Sergio Fajardo impulsó su política de us orientada al fomento de la educación como modo de desaliento de la participación de los jóvenes en grupos armados. Como lo menciona Rozema (2007): «En el largo plazo, el gobierno de Medellín se concentra en el desarrollo social de los barrios populares. La

6 <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131127_pablo_escobar_aniversario_victimas_aw> y <semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3> =>

7 Según Nyholm. «Los nuevos narcos», en *La Semana*, 6/5/2000: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/los-nuevos-narcos/42185-3>>.

8 Según Dario Mizrahi. «Los herederos de Pablo Escobar: quiénes son los nuevos narcos», en *Infobae*, 1/12/2013. <<http://www.infobae.com/2013/12/01/1527518-los-herederos-pablo-escobar-quienes-son-los-nuevos-narcos>>.

9 Ver definiciones sobre grupos y bandas emergentes en Colombia en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Bandas_emergentes_en_Colombia#cite_note-22> («Pastrana: Uribe dejó como herencia bandas», en <panamaamerica.com>). Consultado el 28 de noviembre de 2012).

idea es desalentar a los jóvenes de participar en los grupos armados a través de incentivos económicos y educación».

Figura 10.
Fotografía de la Operación Orión, 2001



Fuente: <<https://www.lafm.com.co/especiales/que-pasa-si-la-operacion-orion-prescribe>>

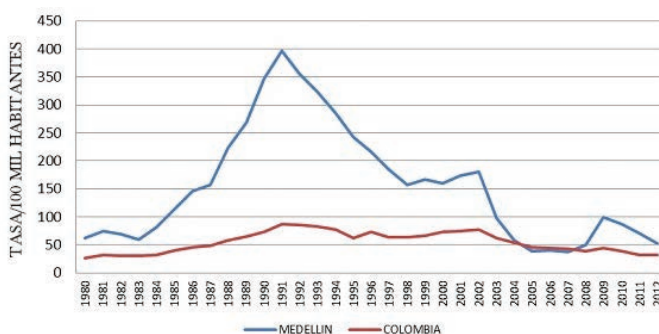
En la misma sintonía, el político fajardista Jorge Melguizo¹⁰ expresa que el aprendizaje de los grupos de narcotráfico fue invertir recursos de modo eficaz con un fin: tender redes y reclutar; en definitiva, sumar a todos a su propósito. Según Melguizo cuando el poder público direcciona las finanzas, teje urdimbre con el sistema institucional público y privado en su complejidad y convoca a la sociedad a una causa común se inicia el cambio. En definitiva, lo público recuperando el territorio que le es propio. En esa perspectiva cobra vigor el lema de Sergio Fajardo Medellín, la más educada, y su modelo de gestión; la convivencia es la clave complementaria a la seguridad ciudadana. Estos conceptos ya estaban instalados desde la alcaldía de su antecesor, Luis Pérez Gutiérrez.

10 Jorge Melguizo, «Lo que aprendimos de los narcotraficantes», TEDx Punta Del Este. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=PDsQeyaOsDw>>.

Las cifras de la violencia

Los efectos de la territorialización de la violencia urbana asociada al narcotráfico en Medellín se observan en la gráfica de homicidios, que a partir de 1980 tuvo un abrupto crecimiento y se distanció del promedio colombiano ubicado en 50 homicidios cada 100000 habitantes, hasta llegar al año 1991 con su pico máximo: 381 homicidios cada 100000 habitantes. A partir de 1991, y luego del asesinato de Pablo Escobar en diciembre de 1993, la gráfica comienza a mostrar una caída abrupta que continúa hasta 1998 con guarismos en torno a ciento cincuenta, con leves aumentos hasta 2002, para volver a caer entre 2002 y 2007. Entre 2007 y 2009 se observa un nuevo crecimiento en las cifras de homicidios, que llegaron a 100, y a partir de 2009 y hasta 2012 se produjo una nueva caída hasta las cifras previas a la década de 1980. En 2014 según datos de Organización Justicia y Paz se alcanza una tasa de 27 homicidios cada 100000 habitantes.¹¹

Figura 11.
Tasa de homicidios Medellín, 1987-2010



Fuente: Carlos Mario Perea Restrepo en base a DANE 1980-2010 (2013): <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/printerFriendly/45612/47022>>

Algunas de las razones de la caída del índice de homicidios referidas por autores citados en este trabajo son:

[...] los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cártel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar en 1993, la Operación Orión I en la Comuna 13, en octubre de 2002, y la desmovilización de grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia —AUC— entre los años 2003 y 2005. (Alcaldía de Medellín, 2011: 59).

11 Viridiana Mendoza Escamilla, «Las 50 ciudades más violentas del mundo», en *Forbes*, 25/1/2015, <<http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>>.

Tres momentos registran curvas ascendentes en la tasa de homicidios en la ciudad (figura 11): la ofensiva narcoterrorista a finales de la década de 1980, la presencia de milicias guerrilleras y de grupos paramilitares en el período 1994-2002 y, desde el 2008, el resurgimiento y la proliferación de bandas criminales —*bacrim*—, asociadas a prácticas delictivas de microtráfico de estupefacientes, extorsión y actividades económicas ilegales en territorios controlados (Alcaldía de Medellín, 2011: 59).

Según trabajos de la Alcaldía de Medellín (2011: 22) el proceso de desarrollo informal de la ciudad en el transcurso de la segunda mitad del siglo xx dejó en evidencia la incapacidad del Estado central para hacerse presente en su territorio y una insuficiente descentralización para que las ciudades pudieran «gestionar por sí mismas» soluciones. Ese vacío fue ocupado en parte por la lógica operativa del Cártel de Medellín y en particular por la figura de Pablo Escobar.

Como se indicó anteriormente, a inicios de la década de 1990 Medellín presentaba barrios con fuerte territorialización del narcotráfico y procesos de violencia asociada a dicha actividad, a la guerrilla y los paramilitares que alcanzaron tasas próximas a los 400 homicidios cada 100000 habitantes (que incluyeron tres presidentes muertos en 1989). En ese contexto, la Constitución de 1991 representó un intento de construcción de un nuevo pacto social para un país en conflicto interno, e implicó una apuesta a reinstalar la presencia del Estado en el territorio y su gobernabilidad.

Modos de organización del Estado y procesos de ordenamiento territorial

En el transcurso de todo el siglo xx, y desde la constitución política de 1886, Colombia funcionó como un Estado centralizado dividido en departamentos que a su vez derivaban de la reunificación de los antiguos Estados Unidos de Colombia que funcionaron en el país desde la Constitución federativa de 1843. La nueva Constitución de 1991 sustituyó a su antecesora con más de un siglo de vigencia y 60 reformas, para instituir una división administrativa con tres niveles de gobierno descentralizado con elección democrática: Estado, departamentos y municipios. Dentro del nuevo sistema los municipios se transformaron en la entidad fundamental de la acción del Estado.

La nueva Constitución colombiana instaló la definición del Estado como república descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Gobierno de Colombia, 1991, art. 1).

A grandes rasgos, podemos distinguir dos modos básicos de organización del Estado: centralización y descentralización. Boisier (1983: 158) distingue el modelo *centralista* como «acumulación de los poderes de decisión en manos de la autoridad central» y el modelo *descentralizado* «con reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado». En el mismo sentido, Carrión (2002: 32) define a la *descentralización* como una transferencia de competencias y recursos de un nivel central de Gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). Boisier refiere también a la «desconcentración» que «consiste en el traspaso de competencias desde el Estado a agentes locales del propio Estado» (Gourevitch, 1973 citado en Boisier, 1983: 158).

Según Carrión (1998) el modelo de Estado centralizado en Latinoamérica deriva de una larga tradición, surgida en la conquista, donde la corona como administración colonial, jerárquica y vertical imponía su lógica hacia las audiencias, las capitanías y los virreinos. Posteriormente, en la época de los estados nacionales —federales o unitarios— el modelo centralista se mantuvo, y aún en la fase republicana continuaría sin ser revertido. El autor ubica al caso colombiano y al boliviano como los dos procesos más radicales de municipalización —descentralización— en el contexto latinoamericano.

Efectos de la nueva constitución

La Nueva Constitución Colombiana (NCC) de 1991 instaló un proceso radical de descentralización a partir del cual los gobiernos municipales se transformaron en las entidades fundamentales o células básicas de la división político-administrativa del sistema. (Gobierno de Colombia, 1991, art. 311) (Alcaldía de Medellín, 2014). Ello supuso la conformación de municipios con un extenso conjunto de competencias y responsabilidades asignadas. En líneas generales la NCC fijó como cometidos de gobierno municipal la prestación de servicios, la construcción de obras, el ordenamiento territorial y el mejoramiento social y cultural, (Gobierno de Colombia, 1991, art. 311). Posteriormente, la ley 715 de 2001 asignó las competencias generales y recursos a los gobiernos municipales, y en materia de ordenamiento territorial, a través de la ley 388 de 1997 y más recientemente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011.

Los planes de desarrollo: metas y recursos

Dado el lugar que otorga a los Planes de Desarrollo (PD), la NCC muestra un fuerte énfasis planificador. Al comienzo de su gestión los gobernantes electos están obligados a presentar públicamente un PD que defina las políticas a implementar en el período considerado y el plan de inversiones previsto, tanto a nivel nacional como para entidades territoriales (Gobierno de Colombia, 1991, art. 339). Los PD se exigen con la meta explícita de asegurar un uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de funciones. La cultura de la planificación general en Colombia, que tiene varias décadas, tuvo un momento de impulso a comienzos de 1950, en el gobierno de Mariano Ospina Pérez y contó con el apoyo de una misión del Banco Mundial. En 1968 dicho proceso se consolida con la creación del Departamento Nacional de Planeación.¹² La NCC de 1991 extendió la práctica de planeación a las entidades territoriales:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de

¹² La base del Plan (del presidente electo) son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el programa de gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la sociedad civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para su elaboración. De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno del presidente de Colombia y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados. <[https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Development_\(Colombia\)>](https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Development_(Colombia)>).

inversiones de mediano y corto plazo (Gobierno Nacional de Colombia, 1991, art. 339).

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994 estableció que dichos planes deben ser la traducción de los programas de gobierno presentados por los candidatos al momento de su inscripción. A su vez, asignó a los Consejos Territoriales de Planeación la verificación de dicha correspondencia. La ley indica también que los PD deben ser presentados por los alcaldes para su aprobación luego de cuatro meses de asumido el nuevo gobierno, y la Asamblea y el Consejo tienen un mes para pronunciarse; «si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto» (Gobierno de Colombia, 1994, art. 40).

Voto programático y revocación del mandato

La NCC define también la figura de voto programático. Mediante este los ciudadanos imponen al gobernante, con su voto, el cumplimiento del programa que presentó al inscribirse como candidato y la revocatoria del mandato como mecanismo de participación del pueblo y ejercicio de soberanía. Todo ello fue reglamentado en la ley 131 de 1994.

Prioridad del gasto público social

Asimismo la NCC presenta un fuerte impulso a la inversión social, en cuanto coloca la noción de «prioridad del gasto público social [...] sobre cualquier otra asignación», en atención a la solución de las necesidades insatisfechas en diversas áreas:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Gobierno de Colombia, 1991, art. 366).

En la misma línea, la ley orgánica de Plan de Desarrollo de 1994 reafirmó el lineamiento constitucional de prioridad del gasto público social, y como criterio de distribución territorial del gasto propuso el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI):

Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas,

la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación (Gobierno de Colombia, 1994, art. 3).

El mismo criterio se aplica a los programas y proyectos de cofinanciación nacional municipal:

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa. (Gobierno de Colombia, 1994, art. 38).

Así, se observa en la NCC un claro énfasis institucional en el gasto público social orientado a la atención de las necesidades insatisfechas en diversas áreas.

Sistemas de evaluación de gestión y control de resultados

La NCC indica también que la autoridad de planeamiento tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. María Fernanda Ramírez Brouchoud (2012) ha definido a la nueva Constitución colombiana como el punto de partida de un proceso de reestructuración de la administración pública, dentro de lo que se ha dado en llamar el modelo de Nueva Gestión Pública (NGP). Uno de los rasgos característicos de los procesos de NGP refiere a la incorporación de instrumentos de gerencia pública para la evaluación de resultados. En este sentido, el Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública en Colombia, creado en 2002, es una muestra clara de dicho enfoque.

Las veedurías y la vigilancia ciudadana de la gestión pública

La NCC también establece que la ley definirá formas y sistemas de participación ciudadanas para vigilar la gestión pública y sus resultados (Gobierno de Colombia, 1991, art. 270). La ley 134 de 1994 creó las veedurías como organizaciones civiles para la vigilancia de dicha gestión, resultados y prestación de los servicios públicos:

Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política (Gobierno de Colombia, 1994, 134: 98).

De este modo el sistema de veedurías, como lógica de contralor de los compromisos de gobierno, unido a los sistemas de evaluación de resultados, el énfasis

en el gasto público social orientado a la satisfacción de las NBI y el voto programático como imposición de cumplimiento de las promesas electorales a los gobernantes dan el tono del andamiaje institucional que enmarca las acciones de ordenamiento territorial en el nuevo marco jurídico colombiano.

La nueva Constitución y las políticas de ordenamiento territorial

La política de ordenamiento territorial en el marco de la NCC tuvo un lugar relevante por diversas razones, en primer lugar, ante la necesidad de una redefinición de la división territorial del país en pos de un reposicionamiento del Estado hacia la gobernabilidad del territorio. Es importante considerar que una de las cinco comisiones de la Asamblea Constituyente de Colombia en 1991, la Comisión Segunda sobre autonomía regional,¹³ estuvo dedicada a encauzar el espacio del ordenamiento territorial en un nuevo modelo de república unitaria descentralizada de la llamada Constitución de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, la NCC trasladó la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial a la definición de una ley orgánica de ordenamiento territorial (Gobierno de Colombia, 1991, art. 288) que se concretó inicialmente en la ley 388 de 1997. Dicha ley confirió las competencias de definición de la política general de ordenamiento en temas de interés nacional: áreas protegidas, distribución de servicios públicos e infraestructura entre regiones, formas generales de uso de la tierra en relación con capacidades productivas, grandes infraestructuras, lineamientos sobre procesos de urbanización y sistema de ciudades y parques nacionales.

Al nivel departamental le asignó la definición de directrices y orientaciones de ordenamiento en dicha jurisdicción y en la zona metropolitana. Y a los municipios y distritos les asignó la formulación y adopción de planes de ordenamiento, la reglamentación de usos de suelo en áreas urbanas y de expansión en áreas rurales, la optimización de usos de tierras disponibles y la coordinación de planes sectoriales (Gobierno de Colombia, 1997, art. 7, inciso 4).

La ley indica que «La función pública del ordenamiento del territorio local» se ejerce mediante la «acción urbanística» (Gobierno de Colombia, 1997, art. 8) de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas, entre las que señala:

- 1: la localización de infraestructuras de transporte y servicios públicos,
- 2: el tratamiento de residuos,
- 3: el equipamiento de servicios de interés público y social, educación y salud,
- 4: la determinación de espacios libres y áreas verdes,

13 Pueden consultarse los informes de la Comisión Segunda de 1991 en: <https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Comisi%C3%B3n_segunda_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente>.

- 5: la calificación de terrenos para vivienda de interés social,
- 6: la ejecución de obras de infraestructura, servicio y transporte público,
- 7: áreas de recuperación para prevención de desastres y conservación y recuperación paisajística y de ecosistemas de importancia (Gobierno de Colombia, 1997).

Como concepto de ordenamiento del territorio, la norma plantea «acciones político administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas» con el fin de orientar el desarrollo del territorio y regular su utilización de acuerdo con estrategias de desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Entre las definiciones de la mencionada ley sobre el objeto de ordenamiento del territorio municipal y distrital, se plantea el concepto de actuaciones urbanas integrales (Gobierno de Colombia, 1997, art. 6). Dichas instancias se definen como instrumentos orientados a «Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad» (art. 113). La ley 388 (art. 114) propuso también la figura de macroproyecto urbano como conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala. La noción de proyecto urbano integral, sobre la que sustentará el modelo de us en Medellín a partir de 2004, puede verse como una unión de dichos conceptos: la actuación urbana integral y el macroproyecto urbano.

Otro aspecto relevante de la ley de Ordenamiento Territorial (OT) de Colombia refiere al financiamiento de los procesos de implementación de OT. Introduce el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el que se exige que los PD definan las actuaciones a realizar indicando prioridades, programación, entidades responsables de su ejecución y recursos. Respecto a dicho programa la ley de OT indica:

El programa de ejecución define, con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos (Gobierno de Colombia, 1997, art. 18).

La ley indica que el programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones. Señala también que dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y, las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada.

Igualmente, se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior atendiendo las estrategias,

parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento (Gobierno de Colombia, 1997, art. 18).

Así, la ley de ordenamiento territorial de Colombia asignó las competencias de formulación y adopción de planes de OT en su jurisdicción a los gobiernos municipales con un fuerte sesgo hacia la gestión de transformaciones territoriales, representado, por ejemplo, en la figura de los programas ejecución POT.

Competencias atribuidas a los municipios y recursos asignados

Paralelamente a la institucionalización de competencias en materia de ordenamiento territorial, la ley 715 de 2001 definió la asignación de recursos y competencias generales para los diferentes niveles de gobierno, cerrando el esquema de robusta descentralización abierto en la NCC de 1991. Allí los municipios se transformaron en las entidades fundamentales de la acción del Estado. Dicha ley asignó recursos y competencias a los gobiernos municipales para la prestación de servicios en ambiente, centros de reclusión, cultura, deporte y recreación, educación, equipamiento municipal, orden público, salud, sector agropecuario, servicios públicos, transporte y vivienda.

Seis claves operativas del modelo Medellín

A partir de la revisión realizada sobre las transformaciones jurídicas que sustentan la experiencia desarrollada en Medellín, plantearemos seis claves operativas del modelo analizado.

Clave 1: descentralización y ordenamiento territorial como política institucionalmente integrada

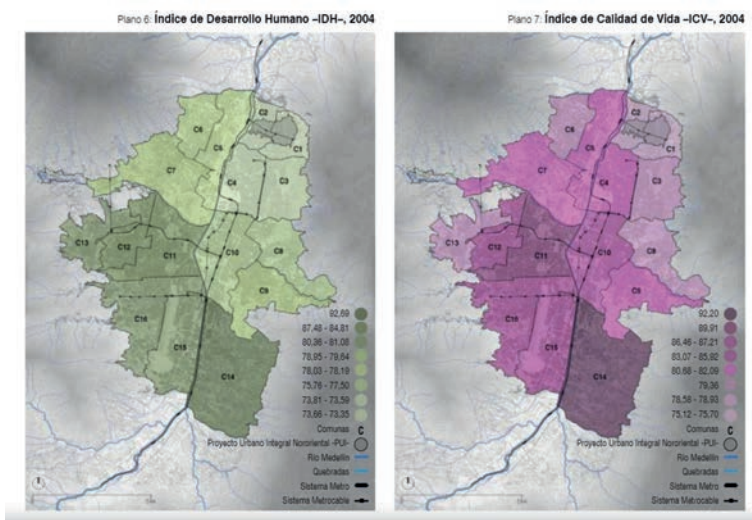
La transformación del marco jurídico colombiano iniciado en la NCC de 1991, que buscó restituir la presencia del Estado en diversas ciudades y regiones de su territorio (luego de su histórica ausencia), utilizó como modelo de gobierno un sistema descentralizado. Con ello trasladó un amplio conjunto de competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos municipales. Desde 1997 los municipios detentan competencias de ordenamiento territorial, entendidas como política pública orientada a la racionalización de las intervenciones en el territorio y a la planificación y concreción de acciones dirigidas a su orientación y desarrollo.

Así, el sistema colombiano muestra una lógica que llamaremos ordenamiento territorial institucionalmente integrado, esto es, integra las competencias en materia de planificación del territorio con diversas competencias asociadas a la gestión de políticas vinculadas al ordenamiento comentadas en el punto anterior referido a competencias y recursos. Así, los procesos de planificación y gestión en diversos temas centrales en materia de OT están integrados dentro de una misma institución.

Clave 2: voluntad política de equidad territorial: priorización de la inversión en territorios con bajos índices de calidad de vida y desarrollo humano

En 2004, cuando el alcalde Sergio Fajardo comenzó su período de gobierno, se encontró al frente de una institución en un proceso de transformación iniciado por su antecesor, Luis Pérez Gutiérrez (ejemplos de ello son la creación de la Empresa de Desarrollo Urbano o el aporte financiero de Empresas Públicas de Medellín), pero según indica el PD 2004-2007 en el municipio había aún una fuerte presencia de población en situación de pobreza crítica. El índice de desarrollo humano (IDH) y el de calidad de vida (ICV) se colocaron como los indicadores centrales para la implementación de las políticas del PD de Sergio Fajardo (Consejo de Medellín, 2004).

Figura 12.
Índices de desarrollo humano y de calidad de vida en Medellín, 2004



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015, p. 48. Edición: Equipo gráfico EDU-urban EAFIT.

Así, las zonas con bajos IDH e ICV fueron el centro de los llamados Proyectos Urbanos Integrales (PUI).

Clave 3: diseño presupuestal orientado a la inversión y al desarrollo urbano

Según la veeduría 2004-2007 el presupuesto del Plan de Desarrollo de dicho período sobrepasó las estimaciones más optimistas, unos 2500 millones de dólares (8,14 billones de pesos), ejecutándose el 94% del presupuesto definitivo (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2007). Aproximadamente el 70% de dicho presupuesto fue destinado a inversiones.

El PD 2008-2011 contó con un presupuesto de 3000 millones de dólares (10,1 billones de pesos) de los cuales el 82% fue destinado a proyectos de inversión, el 16% para funcionamiento de la alcaldía y el 1,7% para cubrir la deuda. Los 3000 millones de dólares provenían en un 64% de ingresos corrientes (44,6% de ingresos propios y 19,4%, de transferencias). El 7% fueron aportados por el fondo local de salud y el restante 29% tiene como origen recursos de capital (Alcaldía de Medellín, 2008).

De este modo, entre 2004 y 2011 la Alcaldía de Medellín dedicó entre el 70% y el 82% de su presupuesto total a proyectos de inversión.

Respecto a las inversiones en programas de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial:

Entre 2004 y 2007 el Programa de Ejecución del POT contó con una asignación presupuestal 90 millones de dólares (306898 millones de pesos colombianos) de los cuales el 24,6% se destinó a generación de equilibrio urbano —lo que implica modificar las asimetrías de dotación de infraestructura y servicios públicos entre áreas centrales y periféricas de la ciudad— y 31,3%, a mejorar condiciones de hábitat y vivienda.

En el mismo período los tres proyectos urbanos integrales desarrollados en Medellín (Comuna 13, Moravia y Nororiental) tuvieron inversiones totales cercanas a los 350 millones de dólares (950000 millones de pesos colombianos), con una participación del PUI Nororiental de alrededor de 200 millones de dólares (615000 millones de pesos colombianos desde 2004). Estos datos contienen todas las intervenciones, tanto de infraestructura como de otras acciones sociales inversión física total del Nororiental que entre 2004 y 2007 recibió 213 millones de dólares del total de 350 millones mencionado antes (Alcaldía de Medellín, 2008b).

Considerando un presupuesto total de 2400 millones de dólares para el período, un 68% destinado a inversiones (1656 millones de dólares) y un total invertido en PUI de 350 millones de dólares, la política de US en el período de Sergio Fajardo recibió de la Alcaldía de Medellín un 21% de su presupuesto destinado a inversiones.

Entre 2008 y 2011 el Programa de Ejecución del POT tuvo una asignación presupuestal de 600 millones de dólares de los cuales el 63,4% se asignó a proyectos de generación de equilibrio urbano y el 14,48% se destinó a mejorar condiciones de vivienda y hábitat.

En términos generales, en el período denominado de US, entre 2004 y 2011 se observa un fuerte incremento de las partidas destinadas a programas ejecución POT pasando de 90 a 600 millones de dólares, y, también un aumento de los porcentajes de dicho fondo destinados a generación de equilibrio urbano.

Clave 4: robusta estructura de financiamiento e inversión. Municipio y empresas públicas de Medellín

Uno de los rasgos distintivos del proceso de transformación urbana de Medellín es la robusta estructura de financiamiento de la alcaldía, proveniente de las transferencias económicas de Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Hay un conjunto de ciudades colombianas que cuentan con empresas de provisión de servicios públicos de propiedad municipal: Arauca, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cartago, Medellín, Palmira, Tibasosa y Tuluá. Dicha lista no es exhaustiva, pero intenta contextualizar la lógica de gerenciamiento municipal que caracteriza la situación de Medellín en el ámbito colombiano. Pero el éxito del caso EPM resulta singular por la dimensión de su actual situación superavitaria.

EPM provee de agua, energía eléctrica, gas por red, saneamiento y telecomunicaciones a los 124 municipios en Antioquia, en otros departamentos dentro de Colombia y también a nivel internacional. Si bien dicha empresa inicia actividades en 1955 (decreto 375), simultáneamente continuaba un proceso de municipalización de servicios públicos que lleva casi 100 años, iniciado en 1918 y 1919:

En 1918 se municipaliza la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas y se crea, mediante el Acuerdo 136, una junta autónoma para su manejo, similar a la que manejaba el acueducto. Finalmente, en 1919, mediante el Acuerdo 57, se crean las Empresa Municipales y se pone a su cabeza la figura del Superintendente general. [...]. En 1932 las Empresas Públicas Municipales y el Departamento de Obras Públicas se fusionan en el Departamento de Empresas y Servicios, entidad que integrará una extraordinaria gama de servicios y funciones municipales (Vélez Álvarez, 2013: 16).

Si bien entre 1955 y 1986 la municipalidad de Medellín y las EPM podían no ser políticamente confluyentes, a partir de la primera elección democrática de alcaldes de 1989 se alinean las definiciones de gestión empresarial con las definiciones políticas de la alcaldía: «[...] la elección popular de alcaldes modifica sustancialmente las relaciones de la Empresa con el Municipio de Medellín. Ya no es posible una gestión que no esté alineada con la política y la orientación de la administración municipal» (Vélez Álvarez, 2013: 22).

Por su parte, la reciente transformación de EPM en el Grupo Empresarial Multilatino EPM iniciada en 2010 marca un hito dentro del modelo de financiamiento de la ciudad de Medellín. Y es excepcional no tanto por su mencionado carácter público, sino por el nivel de desarrollo económico alcanzado (siendo una empresa pública de talla mundial¹⁴) por el rol consolidado que juega en la política municipal y por la eficacia de su desempeño como ejecutora (Vélez Álvarez, 2013).

Las EPM, de las cuales la alcaldía es a la vez cliente, entidad territorial y propietario, no solo provee de servicios a su territorio y vecinos, incluso lo hace con otras naciones¹⁵ entre las que se destacan El Salvador, Guatemala y Panamá en lo que hace a producción de energía eléctrica, y Chile¹⁶ y México en relación

14 Véase: Catalina Bonilla, Sebastián Carranza y Kathryn Furlong. *Perfil Histórico de Empresas Públicas de Medellín (EPM): Presentación de la base de datos*. Université de Montréal. Julio 2013.

15 A 2014, EPM contaba con 59 empresas, «7 de ellas (con 31 subsidiarias) en Centroamérica, Estados Unidos, Chile, México, España y en Colombia» (Proveedores y Contratistas. Memorias evento 14 marzo 2014).

16 La situación en Chile parece llevar a cierto recelo social para con la multinacional en vistas de la potencial monopolización de los recursos hídricos tras la compra de la empresa de la compañía de Aguas de Antofagasta (Adesa) al Grupo Luksic (principal consorcio empresarial chileno) en 965 millones de dólares. Véase nota de Guillermo Maya: «EPM compra el agua de Chile», *El Tiempo*, 4/5/2015. Disponible en: <<http://bit.ly/1I4PtNp>>.

con el negocio del agua.¹⁷ Este punto explica, en gran medida, la situación superavitaria del Gobierno Municipal de Medellín.

Desde 1997, por el Acuerdo Municipal 069 se había consolidado ya como Empresa Industrial y Comercial del Estado (sujeta al derecho privado); para el año 2003 (Alcaldía de Fajardo) conformaba el grupo EPM, vendiendo servicios a su propio departamento, Antioquia, y al Estado colombiano.

En los períodos 2004-2007 y 2008-2011 las EPM han realizado traspasos de aportes al Gobierno de Medellín de entre un 40% y un 60% de sus utilidades.

Figura 13.
Utilidades traspasadas por EMPM al Municipio entre 1990 y 2010

Empresas Públicas de Medellín · Utilidades entregadas al Municipio de Medellín 1990 - 2010 Millones de dólares corrientes					
Año	Alcalde	Filiación	Utilidad	Aportes	%
1990	Omar Flores Vélez	Liberal	78	12	15
1991	Omar Flores Vélez	Liberal	130	14	11
1992	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	189	20	10
1993	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	186	20	11
1994	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	264	52	20
1995	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	411	66	16
1996	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	421	137	33
1997	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	436	21	5
1998	Juan Gómez Martínez	Conservador	175	84	48
1999	Juan Gómez Martínez	Conservador	190	46	24
2000	Juan Gómez Martínez	Conservador	223	48	21
2001	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	251	61	24
2002	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	106	69	66
2003	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	196	19	25
2004	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	282	124	44
2005	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	365	152	42
2006	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	418	136	33
2007	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	535	260	49
2008	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	678	341	50
2009	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	730	272	37
2010	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	746	446	60

Fuente: Vélez Álvarez, 2013.

Durante el período de us, la municipalidad de Medellín financió un tercio de su presupuesto con la venta de servicios públicos. A partir de 2007, para el segundo período del us, EPM ya operaba en los 124 municipios del departamento de Antioquia, con una población de 6,5 millones de personas, dos veces y media la población de Medellín. En palabras del periodista colombiano Guillermo Maya: «En Medellín no es fácil ser mal alcalde con el inmenso presupuesto que

17 Véase *Agenda de Trabajo Primer Encuentro con proveedores y contratistas EPM*. Disponible en: <<http://bit.ly/1J7ngAy>>.

tiene la ciudad de más de 3 billones de pesos anuales, que salen de las transferencias de epm, cerca de un billón de pesos anuales» (2014).

Según el Ranking América Economía de Empresas Multilatinas¹⁸ el Grupo EPM se ubicó en 2019 en el puesto 72. Actualmente presta servicios a 20 millones de personas.

Clave 5: la empresa de desarrollo urbano de Medellín.

Capacidades públicas de diseño y gestión para el desarrollo urbano

Bajo el gobierno de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), antecesor al us de Sergio Fajardo, se inició una fuerte transformación de la estructura de gobierno municipal de la alcaldía. Dicha voluntad de transformación se hizo explícita en los decretos de modificación de la estructura de funcionamiento municipal, así como en la creación de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU). Esta se creó mediante el decreto 158 de 2002 con el objetivo de «articular las acciones municipales para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano y nuevos proyectos de vivienda, para que, con los demás elementos sectoriales, se obtenga la ciudad deseada y próspera» (art. 3).

La empresa industrial y comercial del Estado, Empresa de Desarrollo Urbano EDU, tiene como objeto el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, buscando en todo que sea autocosteable, mediante la explotación económica, sin lesionar el derecho general al uso del espacio público donde este esté presente. (Alcaldía de Medellín, 2002).

La EDU, presidida por el alcalde de Medellín, había sido fundada originalmente en 1993 como empresa comercial e industrial bajo el nombre Parque San Antonio, para la construcción y desarrollo de un parque del mismo nombre. En 1996 dicha empresa pasa a llamarse Promotora Inmobiliaria de Medellín.

La misión de la Promotora Inmobiliaria de Medellín era «articular las acciones municipales para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción modificación y renovación del espacio urbano, para que, con los demás elementos sectoriales, se obtenga la ciudad deseada y próspera» (Alcaldía de Medellín, 1996, decreto 637, art. 4).

Con la nueva denominación del año 2002: Empresa de Desarrollo Urbano, se la presenta de la siguiente manera:

18 Disponible en: <<https://www.epm.com.co/site/Portals/o/Institucional/quienes-somos.pdf>>.

La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, es una empresa industrial y comercial del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, que tiene como objeto principal la gestión y operación urbana e inmobiliaria, el desarrollo, la ejecución, la asesoría y la consultoría de planes, programas y proyectos urbanos e inmobiliarios en los ámbitos municipal, departamental, nacional e internacional.¹⁹

Así, en 2004, cuando el alcalde Sergio Fajardo comienza su período de gobierno, se encuentra al frente de una institución en proceso de transformación paradigmáticamente representada en la creación de la EDU, que se tornaría una pieza fundamental de su política de urbanismo social.

Según Martignoni (2013) la EDU fue el cuerpo técnico que comenzó a utilizar la alcaldía para la implementación del nuevo concepto de us.

La EDU representó un componente de diseño institucional clave para el urbanismo social de Medellín, encargado del diseño y ejecución de los proyectos urbanos integrales.

Respecto a los antecedentes colombianos de la EDU de Medellín creada en 2002, desde 1999 Bogotá presentaba una figura similar llamada ERU, dirigida también a la ejecución de «actuaciones urbanas integrales».²⁰ También existía la EDU de Barranquilla, constituida en 1990, edubar.²¹ Y anteriormente figura también la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar (EDURBE²²), creada en 1981.

Al comienzo de la gestión de Sergio Fajardo la municipalidad de Medellín contaba con una de las pocas entidades públicas en territorio colombiano dirigida específicamente al diseño y ejecución de proyectos urbanos e inmobiliarios y presidida por el propio alcalde.

19 <<https://issuu.com/edu-medellin>>.

20 <http://200.69.119.86:81/docs/acuerdo_33_de_1999.pdf>.

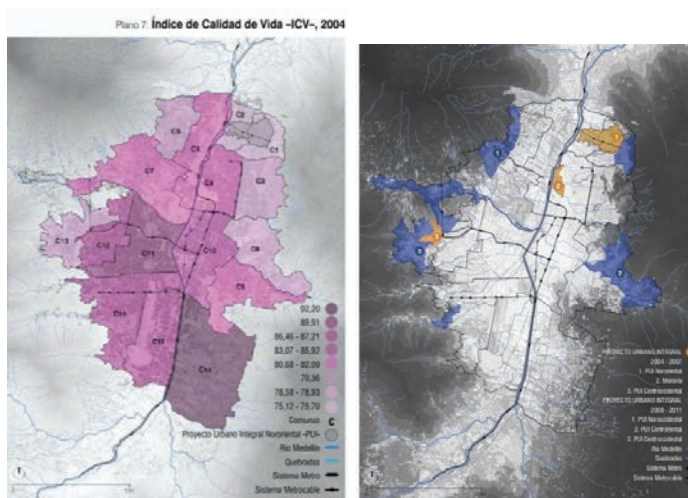
21 <<https://www.edubar.com.co/resena-historica/>>.

22 <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93217>>.

Clave 6: el Proyecto Urbano Integral como instrumento de transformación de la ciudad

Como sexta clave de implementación del modelo Medellín referiremos a la figura del PUI.

Figura 14.
Índice de Calidad de Vida en Medellín, 2004
y ubicación de Proyectos Urbanos Integrales, 2004-2011



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015, pp. 49 y 50

Como ya se mencionó, la territorialización de datos sociales derivados de las matrices de indicadores de calidad de vida y desarrollo humano fue utilizada por el gobierno de Sergio Fajardo para la definición de zonas de implementación de rui. Se trata de potentes operaciones de transformación urbana de gran escala distribuidas en las zonas más conflictivas de la ciudad.

Entre 2004 y 2011 se llevaron adelante cinco PUI, que fueron complementados con otras operaciones de relanzamiento de áreas centrales. Entre estas últimas figuran la operación El centro Vive, con proyectos tales como el Parque Explora o el Jardín Botánico, y la operación conocida como Moravia, que es uno de los PUI ubicado en el área central, dirigido a reubicar una histórica ocupación residencial sobre un basural y desarrollar allí un jardín urbano.

Revitalización del centro de la ciudad —El Centro Vive—

- Construcción y consolidación de parques
- Parque y Biblioteca Explora
- Parque Jardín Botánico-Centro Cívico San Lorenzo y Plaza de Cisneros.
- Proyecto Urbano Integral que promueva el desarrollo de los ejes Carabobo y la Playa al 2006.

Figura 15.
Parque Biblioteca Explora



Fuente: Gonzalo Bustillo (2019)

Figura 16.
Orquideorama. Parque Jardín Botánico. Plan B-Felipe Mesa, Alejandro Bernal + JPRCR-
Camilo Restrepo, J. Paul Restrepo, 2005-2006



Fuente: Gonzalo Bustillo (2019)

Intervención integral en Moravia

La intervención consistió en la reubicación de unas mil quinientas familias asentadas sobre un histórico basural, y la construcción de un jardín urbano con invernaderos sobre dicho espacio.

Figura 17.
Preintervención en Moravia



Fuente: <<http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2014/09/30/de-un-cerro-de-basura-a-un-jardin-urbano/>>

Figura 18.
Moravia posintervención



Fuente: <<https://la.network/jardin-moravia-una-ciudad-transforma-la-basura-vida/>>

El PUI Nororiental: un modelo de intervención integral aplicado en las zonas de influencia del Metroplus

Nororiental es la intervención paradigmática de la política de proyectos urbanos integrales en zona periférica. Tiene un área de intervención aproximada de 158 hectáreas y según las fuentes consultadas benefició a 230000 habitantes de manera directa o indirecta. Fue implementado entre 2004 y 2007.

El PUI Nororiental tomó como eje la vertebración de acciones de la línea K del Metrocable de Medellín inaugurada en 2004. Su desarrollo se inicia con el análisis de las dinámicas de ocupación de suelo y de las características socioeconómicas de la población. A partir de ello se definieron tres áreas de intervención: Andalucía, Popular y Santo Domingo, que corresponden a las estaciones del Metrocable como puntos estratégicos.

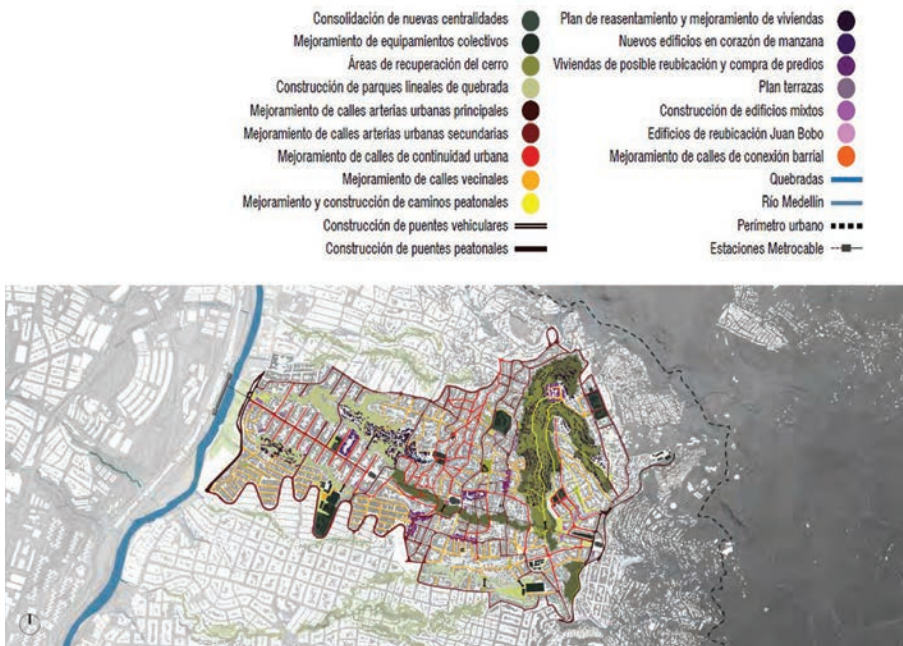
El proyecto propuso dos grupos de intervenciones físicas clasificadas como Mejoramiento del espacio público y movilidad, y construcción y Adecuación de servicios comunitarios. En el documento EDU se enfatiza que «todo PUI debe contar con un sistema estructurante, ya sea natural o artificial, de manera que sus áreas circundantes se conviertan y sean reconocidas como zonas de impacto directo» (Alcaldía de Medellín, 2015: 75).

Figura 19.
Áreas de Intervención



Referencias: 1: Estación Acevedo, 2: Estación Andalucía, 3: Estación Popular, 4: Estación Santo Domingo de Savio. Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015

Figura 20.
Plan Maestro Proyecto Urbano Integral Nororiental.
EDU Modelos de transformación urbana



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015; EDU 2004. Edición: Equipo gráfico EDU-urban EAFIT

Área de intervención Andalucía

Respecto a la primera de las áreas identificadas, se analizaron las centralidades existentes, así como de los componentes naturales y la estructura de espacios públicos, que fue caracterizada en tres tipos: espacio calle, espacio público construido y espacio residual. Sobre esa lectura se realizaron las nuevas propuestas.

Figura 21.
Paseo Andalucía. Área Andalucía



Referencias: 1: Paseo Urbano calle 107, 2: Consolidación habitacional en quebrada Juan bobo, 3: Parque de la Imaginación, 4: Mirador Andalucía, 5: Puente de la Paz, 6: Estación Andalucía.
Fuente: Alcaldía de Medellín, 2012-2015

Figura 22.
Paseo Andalucía. Área Andalucía. Calle 107



Referencias: 1: previo, 2: durante y 3: pos-intervención.
Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015

Respecto a la zona de la calle 107, bajo el recorrido del teleférico, se realizó una intervención lineal en adecuación de espacio público, construcción de un nuevo parque. El eje peatonal se estructura a modo de tira de actividades comerciales. En la imagen se observa cómo era la zona antes de la intervención, y cómo era durante y después de esta.

Dentro de la zona Andalucía, y sobre un sector reconocido como sitio de conflictos sociales violentos, se intervino creando un espacio público de carácter lúdico, mediante una serie de pliegues de suelo a modo de rampas como taludes de juego: el llamado Paseo de la Imaginación.

Figura 23.
Paseo de la Imaginación. Área Andalucía. EDU, 2007



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2012-2015

Figura 24.
Puente Mirador. Área Andalucía. EDU, 2007



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2012-2015

Área de Intervención El Popular

La intervención en la zona llamada El Popular se estructura mediante un sistema de parques y equipamientos urbanos asociados a cursos de agua y estructuradores viales.

El Parque lineal quebrada La Herrera busca la reapropiación del corredor natural que atraviesa la zona de intervención. Presenta espacios públicos deportivos y recreativos: canchas y piscinas con fuerte presencia estructuradora.

Figura 25.
Plano de intervención área: El popular



Referencias: 1: Parque Lineal quebrada La Herrera, 2: Parque del Ajedrez, 3: Paseo Urbano carrara 42B, 4: Paruqe lavaderos comunitarios, 5 Parque Pablo VI, 6: Parque Los Pozos, 7: Estacion Popular. EDU-urbam EAFIT, 2011. Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015

Figura 26.
Parque Lineal quebrada la Herrera. Área de intervención: El Popular. EDU, 2011



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015

Área de intervención en Santo Domingo

El área de intervención Santo Domingo comprende cinco barrios y está fuertemente determinada por la presencia del cerro Santo Domingo. Dentro del proyecto se integran la afamada Biblioteca Parque España, la unidad deportiva de Granizal, un sistema de parques y plazas y mejoramiento de sistemas viales. En 2019 la mencionada Biblioteca del Parque España se encontraba en proceso de desmontaje por diversas patologías constructivas acontecidas luego de la inauguración.²³

Figura 27.
Biblioteca del Parque España. Giancarlo Mazzanti, 2007.



Fuente: Gonzalo Bustillo (2019)

23 <<https://www.efe.com/efe/america/cultura/el-deterioro-amenaza-la-biblioteca-espana-un-simbolo-de-medellin/20000009-3183499>>

Figura 28.
Proyecto de Intervención Santo Domingo Savio



Referencias: 1: Parque Biblioteca España, 2: Parque Mirador y de los Niños. 3: Paseo Urbano 106, 4: Restaurante Santo Domingo, 5: Parque de la Candelaria. 6: Unidad Deportiva Granizal, 7: Estación Santo Domingo. Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015

Breve reseña sobre el surgimiento del urbanismo social y los proyectos urbanos integrales en Medellín

El arquitecto colombiano Alejandro Echeverry Restrepo fue una de las figuras clave del proceso de diseño e implementación de los proyectos urbanos integrales. Echeverry Restrepo es doctor en urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB) y fue profesor visitante en la cátedra de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona entre 1999 y 2000. Fue también profesor y director del Grupo de Estudios en Arquitectura de la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín (UPB) durante los años 2001-2003. Posteriormente se incorporó al gobierno de Medellín como gerente general de la Empresa de Desarrollo Urbano entre 2004 y 2005, y, como director de proyectos urbanos de la alcaldía de Medellín entre 2005 y 2008. Respecto al surgimiento de los PUI dicho autor plantea:

En la universidad, que en ese momento era la UPB (Universidad Pontificia Bolivariana), empecé con una serie de colegas a trabajar mucho en temas de ciudad. Nos preocupaban las zonas más críticas. Para poder comprender y estudiar a Medellín me fui a estudiar a Barcelona, una de las ciudades que había logrado transformar sus zonas marginales, al lado de un experto urbanista como Joan Busquets. Cuando regresé montamos en la UPB un taller muy bonito que se llamó el Taller de Estudios y Proyectos del Norte. Aquí fue cuando una de las personas, Carlos Montoya, y otros muchos muchachos que después llegaron a la alcaldía se fueron formando desde una investigación académica en torno a las comunas de Medellín. Cuando Sergio Fajardo estaba organizando su propuesta de gobierno y su equipo, nos llamó a Carlos y a mí para que le ayudáramos a formular parte del programa de urbanismo para su gobierno. Formamos una serie de equipos técnicos interdisciplinarios con muchas de estas personas que veníamos investigando y trabajando este tema de los barrios y otras personas que estaban en la EDU. Este es el marco del Proyecto Urbano Integral (PUI). Realmente ha sido el modelo más completo de intervención urbanística que se ha hecho en una zona marginal de Medellín. Después surgió el proyecto de las escaleras eléctricas en la Comuna.²⁴

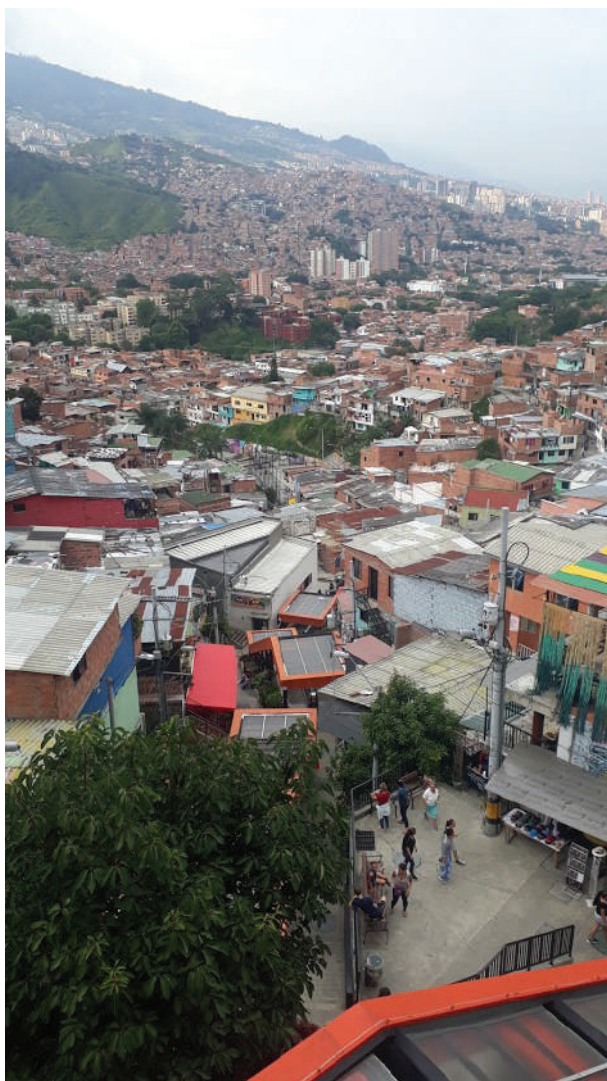
Sobre el surgimiento del concepto de *urbanismo social*, Echeverry Restrepo señala:

Este proyecto hace parte de una narrativa que la ciudad de Medellín ha empezado a construir desde hace algunos años. Es un poco una apuesta con decisión pública y política, donde también la academia y el sector privado han estado muy metidos en tratar de transformar y de hacer grandes inversiones de la mejor calidad en las zonas más pobres y críticas de la ciudad. Ahí, el urbanismo

24 Vélez de Restrepo, L. (2017). «Premio de Harvard debe servir como campanazo», *El Colombiano*. Disponible en <http://www.elcolombiano.com/premio_de_harvard_debe_servir_como_campanazo-KBEC_244943>.

y la arquitectura han sido instrumento, no terminan de solucionar todo, pero es uno de los instrumentos más potentes. De ahí surge la idea que nosotros definimos en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (URBAM) de la Universidad de Eafit como urbanismo social, del cual este Proyecto Urbano Integral (PUI) hace parte.²⁵

Figura 29.
Las Independencias I, (2008) Comuna 13. PUI Centro Occidental



Fuente: Gonzalo Bustillo (2019)

²⁵ Ibídem.

En esta breve reseña sobre el surgimiento del urbanismo social y los proyectos urbanos integrales se observa que en la base de la experiencia de transformación urbana de Medellín impulsada por la alcaldía de Sergio Fajardo hubo una fuerte articulación entre conocimiento universitario y política que dio estructuración conceptual y técnica a la propuesta.

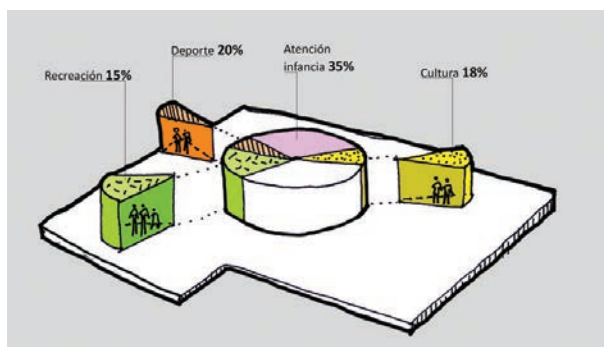
Del Urbanismo Social al Urbanismo Cívico Pedagógico y las unidades de vida articulada

A partir del año 2011, en el período de gobierno de Aníbal Gaviria, la bibliografía oficial de la Alcaldía de Medellín refiere a un cambio de políticas en el cual se transita de la consigna de Urbanismo Social hacia la consigna de Urbanismo Cívico Pedagógico. Las Unidades de Vida Articulada (UVA) son una de las intervenciones novedosas del período de Gaviria; tienen la característica de ser fuertes conglomerados de actividades urbanas: atención a la infancia, cultura, deporte y recreación, con significativa capacidad de activación territorial.

UVA Sol de Oriente

Por ejemplo, la UVA Sol de Oriente Comuna 8 es un tipo de edificio multipropósito que condensa aulas, canchas de fútbol, gimnasio, polideportivo y teatro abierto.

Figura 30.
UVA Sol naciente. Diagramas



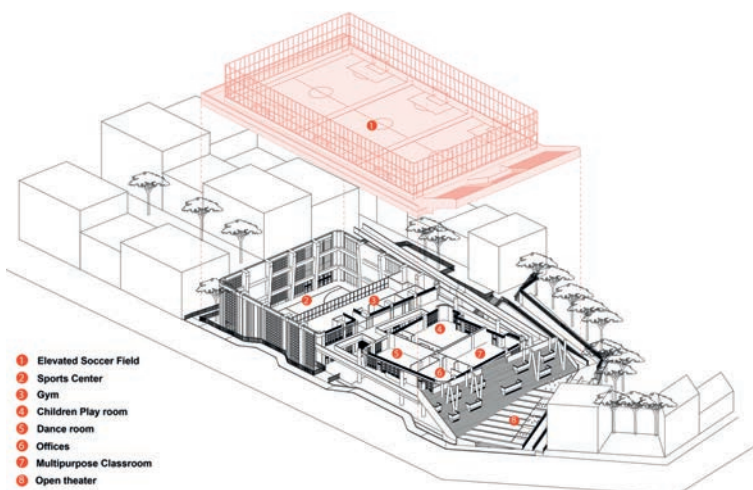
Fuente: < <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/792406/uva-sol-de-orient-edu/579eacde58ece52e7000189-uva-sol-de-orient-edu-diagrama> >

Figura 31.
uVA Sol de Oriente



Fuente: < https://www.archdaily.com/792402/uva-sol-de-oriente-edu/579ead22e58ece52e7000183-uva-sol-de-oriente-edu-photo?next_project=no >

Figura 32.
uVA Sol de Oriente. Axonométrica



Fuente: < <http://www.archdaily.com/792402/uva-sol-de-oriente-edu/579eae95e58eeco790000b6-uva-sol-de-oriente-edu-diagram> >

UVA El Paraíso

Otro conglomerado programático de interés resulta la resolución de la UVA El Paraíso, donde se propone la superposición de una plataforma de espacios públicos y semipúblicos de carácter deportivo y recreativo a un conjunto de equipamientos deportivos y educativos cerrados. Entre otros equipamientos ofrece: arena multipropósito, cancha de fútbol, espacio de danza, gimnasio público a cielo abierto, pista de patinaje y salones de clase.

Figura 33.
UVA El Paraíso



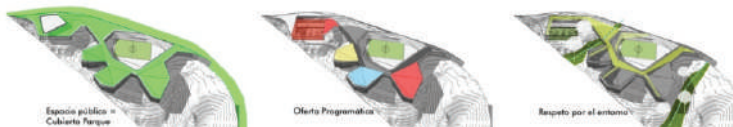
Fuente: <<http://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin/57416041e58ecee2f80001f1-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-photo>>

Figura 34.
UVA El Paraíso. Axonométrica



Fuente: < https://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-desarrollo-urbano-de-medellin/57415f46e58ecee2f80001ea-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-axonometrico?next_project=no >

Figura 35.
UVA El Paraíso. Diagramas



Fuente: < https://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-desarrollo-urbano-de-medellin/57415f13e58e6ec9000157-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-diagrama-componentes?next_project=no >

El rostro no visible de una transformación urbana

El llamado Urbanismo Social de Medellín se desarrolló a partir de un conjunto de decisiones de política pública que sintetizamos en seis claves operativas:

Descentralización efectiva

A partir de la nueva Constitución de 1991 se suscitó una fuerte transformación del Estado colombiano. Se propuso un sistema descentralizado de gobierno que trasladó un amplio conjunto de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos municipales. Ello robusteció fuertemente las capacidades de los municipios como ordenadores del territorio al producir una integración institucional de diversas competencias en materia de política pública, junto a las competencias en OT.

Voluntad política en la priorización de las inversiones públicas en zonas con bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida

El período analizado muestra una fuerte priorización política de la inversión pública para la transformación de los territorios con índices de desarrollo humano (IDH) e índices de calidad de vida (ICV) más bajos de la ciudad, tanto a nivel de las definiciones políticas de los alcaldes como de diversas leyes y en la NCC de 1991.

Consistente diseño presupuestal orientado a la inversión y el desarrollo urbano

Entre 2004 y 2011 la Alcaldía de Medellín dedicó entre el 70 y el 82% de su presupuesto total a proyectos de inversión. Entre 2008 y 2011, el Programa de Ejecución del POT tuvo una asignación presupuestal de 600 millones de dólares, dentro de un presupuesto total de 3 mil millones. El 63,4% se asignó a proyectos de generación de equilibrio urbano y el 14,48%, a mejorar condiciones de hábitat y vivienda.

Robusta estructura de financiamiento proveniente de las empresas públicas de la ciudad

El Gobierno Municipal recibió transferencias de las Empresas Públicas de Medellín en cifras próximas al 30% del presupuesto de la Alcaldía.

Creación de una empresa pública dedicada al diseño y gestión de planes, programas y proyectos urbanos

La implementación de acciones de transformación urbana estuvo a cargo de la Empresa de Desarrollo Urbano, empresa pública con autonomía administrativa y financiera creada para el diseño y gestión de planes, programas y proyectos urbanos para el desarrollo de ciudad.

Innovación en instrumentos de política pública: PUI

El proceso de intervención urbana se apoyó en la figura de los PUI. Se trata de instrumentos de gestión para el abordaje de extensas porciones de ciudad desde una perspectiva que intentó integrar lo físico, lo institucional y lo social. Esos instrumentos, así como la noción de us, se gestaron en una fuerte articulación entre conocimiento académico y política.

Esas seis claves operativas que hemos reseñado representan un conjunto claro de innovaciones de diseño institucional y de política pública desarrolladas en el transcurso de los últimos treinta años. Algunas de esas innovaciones forman parte del proceso histórico-político general de Colombia y otras implican singularidades sociales, institucionales y políticas de la propia Medellín. Más allá de la atracción mediática de alcance internacional que ha suscitado la experiencia del Urbanismo Social, de la discusión sobre lógicas de *marketing* urbano subyacentes (Brand, 2013) o de la precipitación de dichas operaciones en función del enfrentamiento con el Cártel de Medellín, es claro que ese conjunto de cambios conforman un estudio de caso potente para su comparación con los enfoques vigentes de ordenamiento territorial en el contexto latinoamericano e internacional. Como lo ha señalado el historiador argentino Jorge Liernur, más allá de la demanda de efectos directos y mecánicos, la apreciación crítica de dicha experiencia puede dar lugar a nuevas ideas, nuevos actores y nuevas configuraciones sociales y culturales, como clave de su potencialidad futura (Martigoni, 2013).

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (1996). *Decreto 637*. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0637_1996.htm>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- (2002). *Decreto 158*. Disponible en: <https://issuu.com/edu-medellin/docs/decreto_158_de_2002_camabia_a_edu>. Fecha de consulta: 27/03/2017.
- (2008a). «Plan de desarrollo 2008-2011», en *Gaceta Oficial*, 3261. Disponible en: <<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>>. Fecha de consulta: 20/03/2017.
- (2008b). *Del miedo a la esperanza*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Disponible en: <<https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/del-miedo-a-la-esperanza-2014.pdf>>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Disponible en: <http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (2014). *Equidad Territorial en Medellín. La empresa de desarrollo urbano EDU como motor de la transformación urbana*. Disponible en: <<https://es.slideshare.net/EDUMedellin/equidad-territorial-en-medelln-la-empresa-de-desarrollo-urbano-edu-como-motor-de-la-transformacin-urbana>>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- (2015). *Medellín, modelo de transformación urbana-Proyecto Urbano Integral-PUI en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo*. Disponible en: <https://issuu.com/urbameafit/docs/medell_n_modelo_de_transformaci_n>. Fecha de consulta: 20/03/2017.
- AGUDELO VELEZ, L. I., MEJÍA GUTIÉRREZ, A. B., SARMIENTO ORDOSGOITIA, I. R. y CÓRDOBA MAQUILÓN, J. E. (2011). *El transporte urbano en cable incluyendo variables latentes*. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/medellin_team.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- ALONSO SALAZAR, J. (2001). *La parábola de Pablo*. Bogotá: Planeta.
- ALONSO URÁN, A. (2012). «Participación ciudadana y espacio popular urbano en Medellín —entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social Comuna 1 y Comuna 13— una reflexión comparada», en *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos y Regionais*, (8). Disponible en: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4739/1/Ur%C3%A1nOmar_2012_Participaci%C3%B3nCiudadanaEspacio.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- BRAND, P. (2013, setiembre 9-11). «Governing inequality in the South through the Barcelona model: ‘social urbanism’ in Medellín, Colombia», en *Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation, Critique*, 9-11. Disponible en: <<http://www.dmu.ac.uk/documents/business-and-law-documents/research/lgru/peterbrand.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- BOISIER, S. (1983). «Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional», en *Revista de Estudios Regionales*, (11), 157-198. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/28246835_Un_difícil_equilibrio_centralizacion_y_descentralizacion_en_planificacion_regional>. Fecha de consulta: 08/09/2020.

- CÁRDENAS, A. L. (2006). *Proyecto Urbano Integral en la zona Nororiental de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Disponible en: <<http://www.edu.gov.co/images/publicaciones/proyecto-Urbano-Integral%20-en-la-zona-Nororiental-de-Medellin.pdf>>. Fecha de consulta: 06/09/2020.
- GONZÁLEZ, M. E.; ANDRADE-ECKHOFF, K. y RAMOS, C. G. (comps.) (2003). *Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada* en *Descentralización y desarrollo local: una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina*. San Salvador: Flacso. Disponible en: <<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48317.pdf>>. Fecha de consulta: 09/09/2020.
- CONSEJO DE MEDELLÍN. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_o_o_o/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- DÁVILA, J. (2011). «Pobreza participación y metrocable. Estudio del caso Medellín», en *Boletín CF+S*, 54, 121-131. Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n54/aj-dav.html>>. Fecha de consulta: 1/9/2020.
- (comp.) (2012). «Los metrocables y el urbanismo social. Dos estrategias complementarias», en DÁVILA, J. (comp.), *Movilidad urbana y pobreza*. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/migrated-files/Davila_2012_Movilidad_urbana_y_pobreza_UCL_UNAL_o.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- DÁVILA, J. Y BRAND, P. (2012). «La gobernanza del transporte público urbano: indagaciones alrededor de los metrocables de Medellín». *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 21 (2), 85-96. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/748/74826255013.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (2011). «Mobility innovation at the urban margins». *City*, 15, 647-661. doi: 10.1080/13604813.2011.609007.
- DÍAZ SERNA, J. (2012). *La efectividad de la «inversión social» en los sectores populares del municipio de Medellín (2001-2011)*. Medellín: Universidad de Medellín. Disponible en: <[http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/79/La%20efectividad%20de%20la%20E%20%9Cinversi%C3%B3n%20social%20%9D%20en%20los%20sectores%20populares%20del%20municipio%20de%20Medell%C3%ADn,%20\(2001-2011\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/79/La%20efectividad%20de%20la%20E%20%9Cinversi%C3%B3n%20social%20%9D%20en%20los%20sectores%20populares%20del%20municipio%20de%20Medell%C3%ADn,%20(2001-2011).pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- DUQUE FRANCO, I. (2014). «Políticas públicas, urbanismo y fronteras invisibles», en *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*, Barcelona, 5-10 de mayo. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Isabel%20Duque%20Franco%20-%20Formatado.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- ECHEVERRY RESTREPO, A y ORSINI, F. (2010) «Informalidad y Urbanismo Social en Medellín», en *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT. Disponible en: <<https://core.ac.uk/download/pdf/41788963.pdf>>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- (2011). «Informalidad y Urbanismo Social en Medellín», en *Sostenible?* Disponible en: <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11900/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.

- GOBIERNO DE COLOMBIA (1991). *Constitución de la República de Colombia*. Disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (1994). *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Disponible en: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (1997). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (2001). *Ley 715*. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86098_archivo_pdf.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- GONZÁLEZ ESCOBAR, L. F. (2011). «La experiencia de Desarrollo Urbano de Medellín-Escala Barrial/Comuna». Disponible en: <<https://seminarioinformalidadurbanorural.files.wordpress.com/2012/09/la-experiencia-de-desarrollo-urbano-de-medell-e3ad11.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- GONZALEZ, F. y OTERO BAHAMON, S. (2006). *La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. Disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- LEIBLER, L. y BRAND, P. (2012). «Movilidad e inclusión social : la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable», en *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3). doi: 10.4000/bifea.147.
- LÓPEZ, F. NIETO, D. B. y ARIA, C. (2010). «Relaciones entre el concepto de movilidad y la ocupación territorial de Medellín», en *Revista ELA*, (13), 23-37. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-12372010000100003>. Fecha de consulta: 27/03/2017.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, M. y MESA CALLEJAS, R. J. (2007). «Mejoramiento finanzas públicas locales: El caso del municipio de Medellín, 2002-2005», en *Cuad. Adm. Bogotá*, 21 (35), 327-351. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v21n35/v21n35a14.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- MARTIGNONI, J. (2013). Medellín: reinención de una ciudad latinoamericana -30 Casos de Estudio. *ARQA.UY*. Disponible en: <<http://arqa.com/editoriales/medellin-r>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- MAYA MUÑOZ, G. (2014) «El modelo Medellín», en *El Mundo*. Disponible en: <<http://www.elmundo.com/porta1/resultados/detalles/?idx=245225&idprevia=1#.WNKGaDuGPiV>>. Fecha de consulta: 22/03/2017.
- MCGUIRK, J. ([2014] 2015). *Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana*. Madrid: Turner Publicaciones.
- MEJÍA GUTIÉRREZ, A. B. y BRAND, P. (2008). «Relación entre movilidad y espacio público exploraciones en el sector de El Poblado», en *VII Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional*. Disponible en: <<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-vii-seminario-aciur-2008/mesa-5/182-relacion-entre-movilidad-y-espacio-publico-exploraciones-en-el-sector-de-el-poblado-medellin/file>>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- MONTÓYA RESTREPO, N. (2014). «Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos», en *Estudios Políticos*, 45, 205-222. Disponible en: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudios-politicos/article/view/20203/20779197>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.

- OBSERVATORIO CIUDADES INCLUSIVAS. (2007). *Medellín, Colombia: proyecto Urbano Integral en zona Nororiental*. Disponible en: <http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, F. (2010). «Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia», en *Antípoda*, (10), 51-84. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n10/n10a04.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- POSADA MORALES, J. E. (2014). «El Gobierno urbano: indagaciones alrededor de las heterotopías innovadoras. Caso Medellín», en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7, (13). doi: 10.11144/Javeriana.cvu7-13.guia.
- QUINCHÍA ROLDAN, S. (2011). «Acercamiento al significado del us en Medellín», en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 6 (11). doi: 10.11144/Javeriana.cvu6-11.dpca.
- (2011). *Discurso ideología y poder en la producción de ciudad: Un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín*, 2004-2011. Tesis presentada para optar al título de Magíster en Estudios Urbano Regionales. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín).
- (2012). «Urbanismo Social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín Colombia». Disponible en: <<http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/gna-bienal/mesas/MESA%201/Subtema%20C/47%20ob.%20Suly%20Mar%C3%ADa%20Quinch%C3%ADa%20Rold%C3%A1n.pdf>>. Fecha de consulta: 08/09/2020.
- RAMÍREZ BROUCHOUD, M. F. (2012). «Transformaciones del Estado en el gobierno local: la nueva gestión pública en Medellín», en *Reflexión Política*, I (28) 82-95. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/110/11025028007.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- RODRÍGUEZ HERRERA, C. (2012). *Análisis de los procesos de inclusión a partir de los programas de mejoramiento urbanístico. Estudio de caso línea J Metrocable*. (2007-2010). Monografía de grado de Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2974/1020720605-2012.pdf?sequence=1>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- ROZEMA, R. (2007). «Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia», en *Foro Internacional*, XLVII (3) 535-550. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/599/59911150003.pdf>>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- SCHNITTER, P. (2003). «Sert y Wiener en Colombia. La vivienda social en la aplicación del urbanismo moderno», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII (146). Disponible en: <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(035\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(035).htm)>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- (2004) *Wiener and Sert's pilot plan for Medellín. Contract and presentation. Colombian Urban Planning and its vicissitudes*. Disponible en: <http://www-etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/194_p.pdf>. Fecha de consulta: 17/03/2017.
- VÉLEZ ALVAREZ, L. A. (2016). *Evolución de las empresas de agua y saneamiento en Medellín y Cali en Colombia: ¿Vidas paralelas?*. Disponible en <https://issuu.com/idb_publications/docs/technicalnotes_es_81423>. Fecha de consulta: 08/09/2020.

A inicios de la década del noventa, la ciudad colombiana de Medellín era considerada una de los sitios más inseguros y violentos del mundo, marcada por una ausencia del Estado en amplias zonas y la conquista de esos territorios por parte del Cartel de Medellín. Veinticinco años después, Medellín recibe numerosos reconocimientos internacionales tales como el premio Veronica Rudge Green Prize de Diseño Urbano de Universidad de Harvard 2013 por las intervenciones realizadas en las periferias informales de la ciudad: (Proyecto Urbano Integral Nor-oriental); el título de «ciudad más innovadora del mundo», en el marco del concurso City of the Year, de The Wall Street Journal y Citigroup, obtenido mediante votación abierta y en 2014 fue sede del VII Foro Urbano Mundial de ONU-Hábitat titulado Equidad Urbana en el Desarrollo-Ciudades para la Vida.

Ese proceso de transformación es reconocido por sus potentes operaciones arquitectónicas y urbanas en zonas informales como los parques biblioteca, los equipamientos educativos, deportivos y de movilidad de gran visibilidad internacional. Esas intervenciones se desarrollaron en el marco de un conjunto de transformaciones de descentralización política, innovación institucional, reformulación de instrumentos de ordenamiento territorial y rearticulación entre el mundo académico y el mundo de gobierno que resultan muy relevantes de analizar y configuran el «rostro no visible» de una transformación urbana.

