

Renovación urbana en la ciudad de Medellín, análisis de las fallas de mercado y de Estado.

Sergio Andrés López Muñoz

Asesor

Carlos H. Jaramillo

Universidad EAFIT

Escuela de Humanidades

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín, 2021

Agradecimientos

- Carlos H Jaramillo, Asesor de la tesis.

- Santiago Leyva, Coordinador de la Maestria, quien acompaño con varios comentarios a este texto

- Jhon Hurtado, Economista, quien acompaño con varios comentarios a este texto

- Maria Clara Arrubla, Abogada Especialista en Gestión Urbana, por su acompañamiento en el estudio de problemas del desarrollo urbano

- Cristian Muñoz, Politologo Magister en politicas publicas, por su acompañamiento metodologico

- Carlos Alberto Sarria y Alejandro Villa, compañeros de estudio, por su acompañamiento en el desarrollo de la maestria

- A todo el Equipo de DAP Medellín.

- A todos los Expertos que aportaron su tiempo a la construcción de este texto.

Tabla de contenido

1.	Resumen:	5
2.	Abstract.....	5
3.	Introducción.....	6
4.	Marco Teórico	12
4.1.	Argumento.....	12
4.2.	Problema de investigación	15
4.3.	Justificación.....	18
4.4.	Revisión de la literatura.....	20
5.	Pregunta de investigación e hipótesis	21
5.1.	Pregunta de investigación.....	21
5.2.	Hipótesis.....	22
6.	Objetivos.....	22
6.1.	Objetivo general	22
6.2.	Objetivos Específicos.....	22
7.	Metodología.....	23
8.	Desarrollo Método de análisis	27
8.1.	Fase 1: Identificación de problemas de la renovación a partir del expediente municipal. 27	
8.2.	Fase 2: Identificación de problemas de la renovación urbana a partir de los autores.	35

8.3. Fase 3: Identificación y análisis de problemas con entrevistas estructuradas de expertos	
37	
A. Debilidad de la gestión predial	39
B. Debilidad en las pre inversiones y preparación del territorio	47
C. Debilidad en la gestión social de las zonas de intervención	52
D. Debilidades institucional y normativa	55
E. Debilidades nuevas identificadas por autores	59
9. Conclusiones.....	60
10. Bibliografía	65

Listado de figuras

Figura 1	6
Figura 2	8
Figura 3	9
Figura 4	9
Figura 5	10
Figura 6	27

Listado de tablas

Tabla 1	29
Tabla 2	33
Tabla 3	33
Tabla 4	35

1. Resumen:

La renovación urbana como instrumento de intervención del Estado en la ciudad de Medellín, muestra una serie de fallas de Mercado y del Estado en su implementación. Esta investigación busca hacer un análisis de las múltiples causas que generan estos problemas en la “arena de acción”. Para lograr esto se hizo un análisis metodológico contrastando fuentes de autores y del expediente municipal con una serie de entrevistas estructuradas con expertos. Los resultados de esta investigación muestran una gama amplia de fallas que conllevan a concluir que, por su importancia, para solucionarlas se debe elevar a política pública.

Abstract

Urban renewal as an instrument of State intervention in the city of Medellín shows a series of market and State failures in its implementation. This research seeks to make an analysis of the multiple causes that generate these problems in the "arena of action". To achieve this, a methodological analysis was carried out, contrasting sources of authors and the municipal file with a series of structured interviews with experts. The results of this research show a wide range of failures and recommendations to address them as a public policy.

Palabras Clave: renovación urbana, problema público, políticas públicas, fallas del mercado, fallas del Estado.

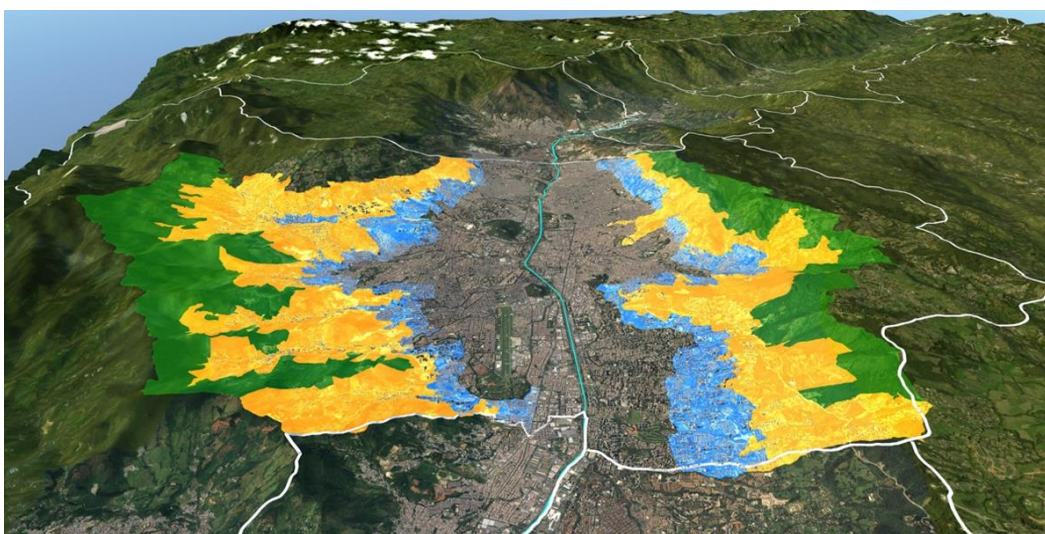
Keywords: urban renewal, public problem, public policies, market failures, State failures.

2. Introducción

Medellín es la segunda ciudad mas poblada de Colombia, despues de la capital Bogota, ubicado en la zona centro occidental el país, se localiza en un valle estrecho y alargado, estas laderas encañonan el Rio Medellín, el cual atraviesa en sentido sur norte un sistema metropolitano conformado por 10 municipios, de los cuales Medellín es núcleo y capital del departamento de Antioquia (Jaramillo, 2017). Medellín es una ciudad de 2,5 millones de habitantes en crecimiento y habita un área de 382 km². Esta condición de valle estrecho con pendiente altas en sus borden orientales y occidentes y su conurbación total en el norte y en el sur, hace que los suelos de expansión urbano se agoten progresivamente con el aumento poblacional y las dinámicas urbanas de desarrollo. Estas dinámicas entre otras, hacen que Medellín entre en un proceso de búsqueda de generación de suelo de oportunidad a partir de la Renovación Urbana.

Figura 1

Imagen de localización Medellín en el valle de Aburra.



Nota. Visión de desarrollo, 2021, DAP

Ahora bien, la renovación urbana como instrumento de intervención del Estado en el contexto urbano de las ciudades, puede incurrir en varias “situaciones problemáticas” y/o problemas públicos que limiten la implementación de las propuestas y objetivos trazados por el modelo de ocupación de los planes de ordenamiento territorial (en adelante POT). Entender la naturaleza y lógica de estos problemas que afectan la realización de objetivos de un programa de renovación urbana, se convierte en una herramienta de acción pública.

Ciertas zonas de las ciudades son potenciales para renovarse cuando entrar en unos procesos de deterioro, es decir cuando territorios que eran ocupadas con usos industriales terminan su ciclo de producción activa o zonas residenciales de baja densidad tienen problemas de ocupación, seguridad u otros conflictos y tiene mucho potencial de densificación, por su ubicación estratégica, su capacidad de prestación de servicios públicos, entre otros. Las estrategias de renovación urbana, en muchos casos, son inducidas por las administraciones públicas (municipales o distritales) que planean que estas zonas tengan otra oportunidad, con un mayor aprovechamiento y una alta densidad para albergar las necesidades de la población y la ciudad misma, más acorde con el modelo de ocupación definido por el ordenamiento territorial y que responde a las condiciones físico espaciales del territorio. Crear una visión de ciudad acorde con nuevas tendencias económicas y/o tecnológicas y de manera indirecta mejorar las condiciones de vida de la población, aunque por la magnitud y complejidad de estos cambios ya mencionados, pueden mantener su condición de deterioro sin llegar a transformarse de acuerdo con los objetivos del Plan.

En el caso de la ciudad de Medellín, desde la existencia del primer POT en el año 1999 y ajuste del año 2014, se identifican, delimitan y reglamentan las áreas de importancia estratégicas que por

sus condiciones funcionales deben ser intervenidas mediante el tratamiento de Renovación Urbana (en adelante RU). Lo anterior, en concordancia con el modelo de ocupación adoptado para Medellín, con el cual se propende por un crecimiento hacia el centro, a orillas del Río Medellín, y en altura. En consecuencia, el Acuerdo 48/14 crea las Áreas de Intervención Estratégica a lo largo del corredor del río Medellín (en adelante AIE MEDRío), las cuales están compuestas por 3 macroproyectos: RíoCentro, RíoNorte y RíoSur, de la siguiente manera:

Figura 2

Definición Macroproyectos

AREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA

Son porciones del territorio municipal que presentan las **Mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales** necesarias que permitan concretar el modelo de ocupación del POT. Requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las **condiciones físicas y funcionales adecuadas, acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas**



OBJETIVOS DE LOS MACROS

MACROPROYECTOS

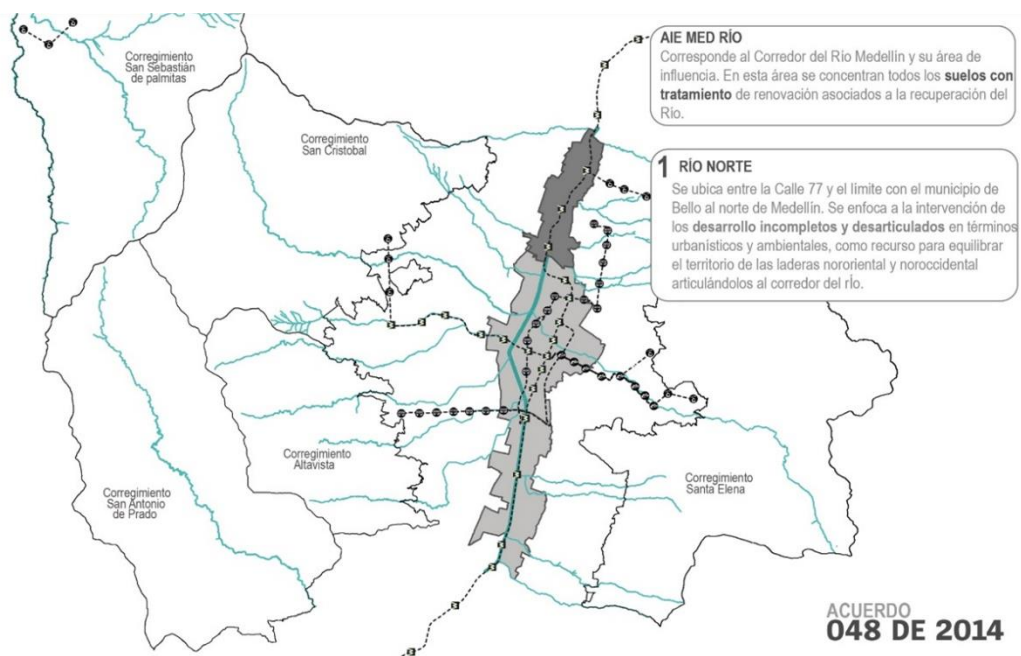
Son los **instrumentos de planificación** complementaria de segundo nivel, a través de los cuales, la Administración Municipal **desarrolla las Áreas de Intervención Estratégica- AIE- dispuestas en el POT**

1. Definir el sistema estructurante de manera integral y coherente para cada macroproyecto.
2. Planificar cada macroproyecto articulado con su contexto inmediato y los demás macroproyectos.
3. Desarrollar bajo la multiescalaridad en el ejercicio de planificación cada macroproyecto.
4. Aplicar la política de protección a moradores donde se requieran procesos de reasentamiento.
5. Articular los instrumentos planificación, gestión y financiación.
6. Establecer el sistema de gestión del macroproyecto
7. Mitigar los impactos generados por los proyectos de infraestructura.
8. Promover e integrar las acciones sectoriales del municipio de la Ley 388 de 1.997.
9. Estrategias integrales para la gestión del riesgo, natural, tecnológico, social y económico.
10. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas, privadas y comunitarias.

Nota. Elaboración propia, *síntesis Acuerdo 48, 2014, DAP.*

Figura 3

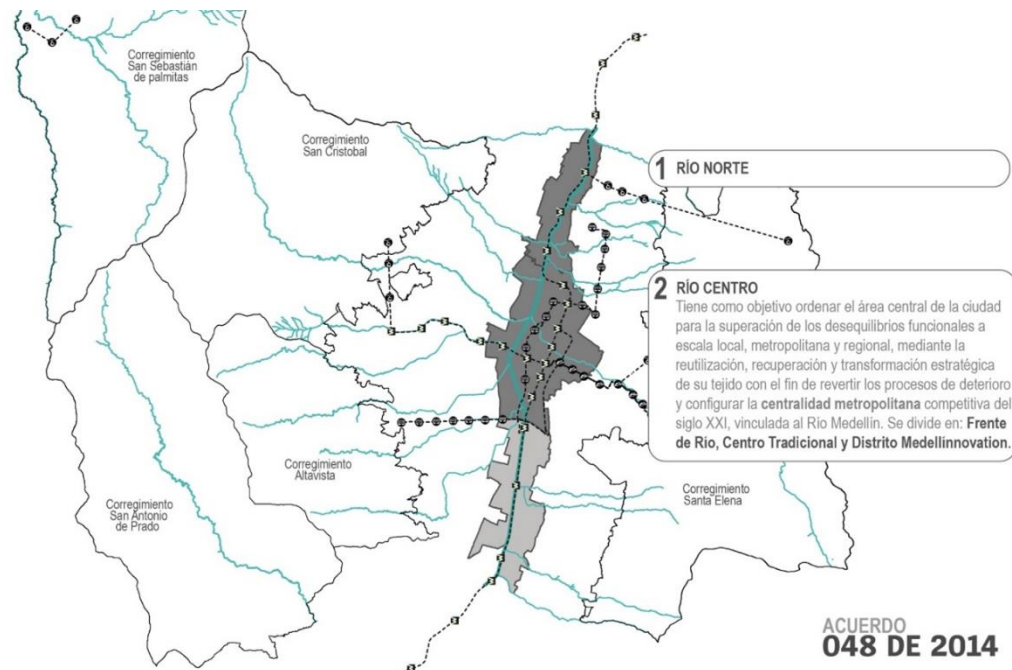
Macroproyecto RioNorte



Nota. Visión de desarrollo, 2021, DAP

Figura 4

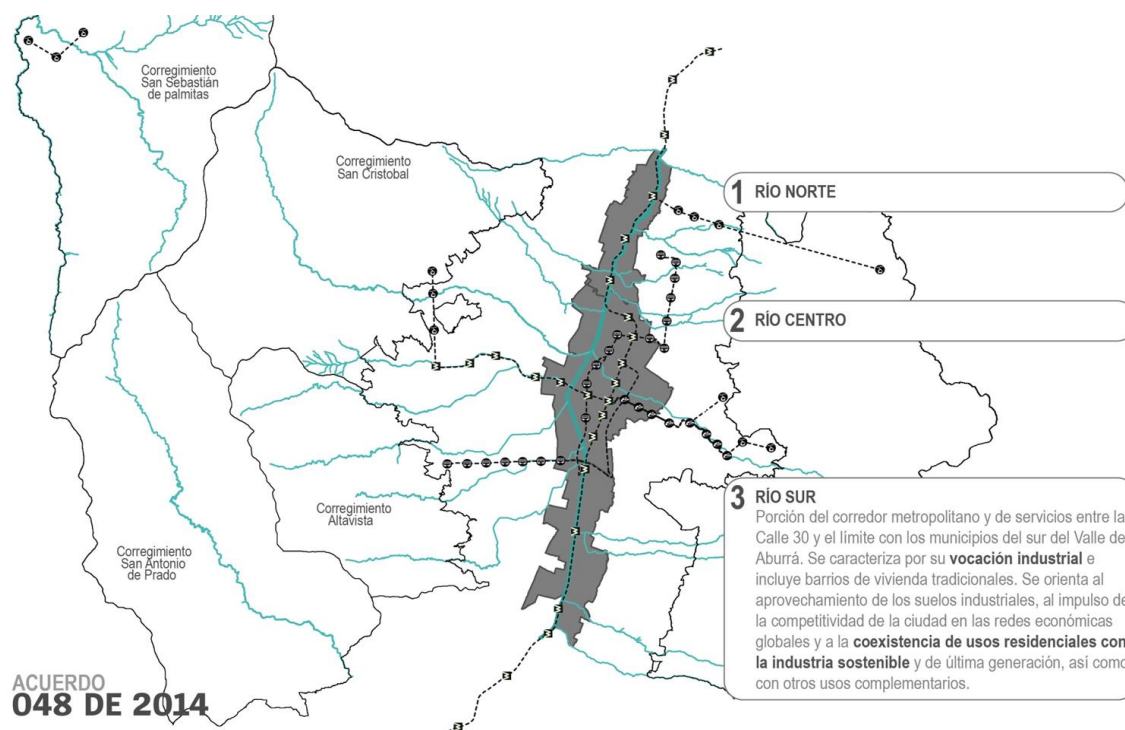
Macroproyecto RioCentro



Nota. Visión de desarrollo, 2021, DAP

Figura 5

Macroproyecto RioSur



Nota. Visión de desarrollo, 2021, DAP

Con la implementación de estas AIE¹ y su instrumento de implementación a través de los macroproyectos, se genera una apuesta de futuro por “recuperar” para el desarrollo de la ciudad, un espacio de alto valor por su localización y disponibilidad de infraestructura pública, como vías, transporte público y redes de servicio. De manera complementaria se podrá complementar, incrementar y mejorar el sistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, los sistemas de movilidad y de redes de servicios públicos, y promover una sana mezcla de usos en este sector relevante de la ciudad. En consecuencia, mediante la consolidación de un marco normativo

¹ Áreas de Intervención Estratégica

especial para este territorio, que incluye determinaciones de gobierno e instrumentos de planificación, se propende por lograr una estrategia para la renovación urbana del mismo, dotándolo de la infraestructura urbana y que a través de la gestión urbana e inmobiliaria potencie su desarrollo para permitir un mayor aprovechamiento del suelo, en procura de eficiencia y calidad urbana.

Los esfuerzos hechos desde la Administración, resultado de estos procesos de renovación urbana, han sido diversos; Se han presentado casos de éxito como el Plan Parcial Gran Manzana (hoy perteneciente al macro proyecto Río Sur), que comenzó con su formulación en el año 2006, y desde entonces ha venido desarrollándose gradualmente en 306.000 m² de extensión nuevos usos de vivienda, servicios y comercio, sobre lo que anteriormente era una zona de uso industrial. Hay casos con destellos de posible desarrollo como el Plan Parcial Santa Fe y Perpetuo Socorro, en donde recientemente se han empezado a gestionar y desarrollar algunas Unidades de Actuación Urbanística (en adelante UAU).

No obstante, en el POT se aprobaron 36 planes parciales con un área aproximada de 708 ha, todos estos fueron aprobados por el decreto 2053 de 2015 en el cual se aprobaron doce (12) PP en el MacroRioCentro, el decreto 2078 de 2015 en el cual se aprobaron trece (13) PP en el MacroRioSur y el decreto 2077 de 2015 en el cual se aprobaron once (11) PP en el MacroRioNorte. Este esfuerzo de implementar los instrumentos de planificación intermedia con recursos públicos, sin que los particulares propietarios del suelo tuvieran que hacer su formulación, y sin embargo solo de estos treinta y seis (36) planes parciales, tres (3) Unidades de Actuación Urbanística (UAU) tienen licencia de construcción. (Naranjal, Santa Fe y Perpetuo Socorro)

Así las cosas, este trabajo de investigación busca estudiar las múltiples causas que han llevado a que la renovación urbana en la ciudad de Medellín se encuentre con poca implementación. Lo anterior, mediante un estudio bajo el marco del análisis “para” las políticas públicas. Por lo que será posible estructurar las problemáticas de la renovación urbana bajo el marco de “problemas públicos” asociados a las fallas del mercado o las fallas de Estado. Este análisis podrá determinar la pertinencia de elevar o no estos problemas de la renovación urbana de Medellín, a una política pública que propenda por resolverlos.

Siendo así esta investigación busca generar una mezcla de dos esferas del conocimiento como lo son el urbanismo y las políticas públicas. Este análisis normalmente se hace de manera separada pero hacer esta búsqueda conjunta pretende generar nuevo conocimiento y argumentos nuevos para el debate público.

3. Marco Teórico

3.1. Argumento

No toda situación a analizar constituye por sí misma un problema y menos aún un problema público. Su clasificación y representatividad es una construcción colectiva vinculada a diversos factores que más adelante serán abordados.

En el proceso de análisis de las políticas públicas se requiere un primer momento la identificación y caracterización de un problema público como tal (en adelante PP). Este PP se construye mediante la identificación de los factores relacionados con el campo problemático en el cual se desarrolla la situación que se quiere mejorar a través de la intervención gubernamental (Aguirre, 2020). Para el caso particular de las PP, un problema es el resultado en la diferencia

entre un criterio normativo, de planificación, de implementación, de mercado, entre otros con una situación crítica que se desea mejorar. Es decir, la diferencia entre el estado existente y el estado deseado (MacCrimmon & Taylor, 1976).

Un problema público en tanto concepto puede ser entendido desde diferentes perspectivas. Una de ellas, y quizá, la más comúnmente aceptada, define un problema público como aquella situación que produce una insatisfacción en la sociedad y que, por ende, requiere de una intervención gubernamental que brinde una posible solución o tratamiento a dicho problema (Anderson, 2003). Por otro lado, Cobb y Elder (1986) argumentan que un problema público identifica por 3 atributos: 1) debe tener relevancia social y expresar una brecha entre el ser y el deber ser, 2) debe ser competencia de una autoridad presente o futura, 3) debe ser un problema traducible en el lenguaje de las políticas públicas.

De igual manera, William Dunn (2007), distingue entre dos tipos de problemas públicos: (1) problemas bien estructurados (simples) y (2) problemas desestructurados (complejos). El tipo de problema dependerá de:

1. La cantidad de tomadores de decisiones involucrados en el tema, mientras más participantes directos (afectados) e indirectos (posibles afectados) aumentará la complejidad del problema a abordar.
2. La posibilidad (o no) de implementar alternativas de solución, de acuerdo con la existencia de posibles soluciones o la capacidad de crearlas.
3. Los valores en juego o intereses alrededor del tema a tratar, que determinarán los niveles de consenso o conflicto.
4. Los posibles resultados (certeros o inciertos) que pueda generar la acción.

5. El cálculo sobre el posible comportamiento (evaluación) del problema y la posibilidad de calcularlo o no.

Por otro lado, Gonzalo Ordoñez Matamoros (2013), insiste en que los problemas públicos no son datos objetivos, sino construcciones sociales complejas que se estructura discursivamente, por lo que, generalmente pueden presentar 5 atributos: 1) tienen un alto grado de subjetividad en las formas en que son definidos, 2) pueden ser considerados como artificios elaborados por quien los define, 3) son interdependientes de otros problemas y son altamente dinámicos e 5) incorporan tanto elementos técnicos como políticos.

Los problemas de la renovación urbana no son solo institucionales, y esto se debe a que se da en un marco complejo de coordinación, donde se deben generar actuaciones articuladas entre la actividad económica del sector inmobiliario, las dinámicas sociales de los moradores y las actuaciones del Estado. Esto lleva a que los actores estén envueltos en una “arena común” que como nos explica Ostrom, es un espacio social compuesto por agentes y por reglas de juego que estructuran su interacción. En este sentido, se entiende que las instituciones incluyen el conjunto de reglas, incentivos, capacidades de gestión del conjunto de actores y condiciones materiales que permiten el desarrollo de cierto tipo de acción (Ostrom, 2005 tomado de Leyva 2015 P.4).

Ahora bien, para entender un problema institucional, como explica Leyva (2015), se puede empezar por analizar los resultados obtenidos por los actores involucrados en una situación concreta en el pasado cercano. Es decir, se debe estudiar a los agentes involucrados en los procesos de renovación urbana en su “arena de acción” para entender cómo interactúan y cuáles son los resultados de la misma. (Ostrom 2005 p.827). Ahora se presenta otra distinción y es que muchos de los problemas encontrados no están relacionados con la ausencia de una intencionalidad para

corregirlos, sino más bien con la ausencia de capacidades institucionales para concretar los fines propuestos. (Leyva, 2015 p10)

Estos fines no cumplidos pueden entenderse como resultado de fallos, y estos fallos pueden ser del mercado, según Stiglitz son cuando el mercado no puede funcionar adecuadamente; de este funcionamiento inadecuado conllevan invariablemente a perjuicios para la sociedad, que son medidos en pérdida de valor, pueden ser fallo de la competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de información y paro, inflación y desequilibrio (Stiglitz, 2000 p69); o del Estado, que se refiere a la incapacidad para realizar los propios proyectos del Estado en los términos de sus propias reglas y procedimientos de operación (Jessop, 2002:226). Analizar la naturaleza de los problemas que se generan en la “arena de acción” que no permiten lograr el estado deseado de desarrollo de las zonas destinadas para el tratamiento de renovación urbana y hacer su respectivo análisis de sus fallos de mercado y Estado, es una forma de identificar si se tiene realmente uno o varios problemas públicos que deberían ser atendidos no solo con un tratamiento de suelo (renovación urbana), sino también con una política pública para la renovación urbana.

3.2. Problema de investigación

La renovación urbana se presenta como una respuesta a “los procesos de obsolescencia física y funcional de algunos sectores urbanos [y] se constituye en un mecanismo que permite contrarrestar la obsolescencia económica” (CONPES 3694, 2011, p. 9). Otra definición del tratamiento de renovación urbana definida en la ley 9 de 1988, establece en su artículo 39 que:

“Son planes de renovación urbana aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad” (Ley 9 de 1988, artículo 39)

Esto adquiere especial relevancia para la intervención y re-configuración del territorio en la medida en que se convierte en la ruta para concretar el modelo de ocupación de las ciudades, consagrado en sus Planes de Ordenamiento Territorial. Adicional a lo anterior, la renovación urbana atiende diversos problemas públicos, y dependiendo del territorio que donde se analice y pretenda transformar, cambiarán las condiciones por las cuales una administración pública decida que un territorio se considere una zona a Renovar.

El problema de la implementación de la renovación urbana tiene múltiples causas, algunas de las fallas de mercado que se pueden identificar en la renovación urbana comienzan en la incapacidad del mercado formal en lograr abastecer la demanda de vivienda, el mercado resuelve la demanda de vivienda solvente, con la producción u oferta de vivienda esta demanda Solvente es la que los constructores pueden vender con ganancia. Son múltiples causas que generan que los mercados no apuesten por proyectos urbanos y planes parciales de gran tamaño en las zonas que el Estado destina para este fin, como lo es el AIE MEDRio. (Leyva, 2015 p. 9). El Estado

(municipio y distritos) mediante el POT genera las condiciones normativas sobre los mayores aprovechamientos, densidades y alturas como incentivo para el desarrollo de las zonas calificadas con el tratamiento de RU, pero sin lograr reorientar las fuerzas del Mercado para ofrecerle a los productores oportunidades de negocio competitivas suelo de RU. Y dejen de llevar la producción y el consumo al suelo periférico, pues para los constructores resulta mucho más “fácil” o más acorde con sus modelos de negocio, invertir en suelo libre para continuar con el modelo tradicional de desarrollo predio a predio en los bordes de la ciudad o en otros municipios cercanos a la ciudad origen, que permanecer en Medellín e invertir en las zonas de renovación de la ciudad. Esta es una práctica usual dada la menor complejidad que se presenta en la adquisición del suelo (Leyva, 2015 p. 4), que, por lo general, es de propiedad de una sola persona. Más complejo resulta apostarle al desarrollo en áreas de renovación urbana en tanto que adquirir suelo en estos centros urbanos es enfrentarse a una propiedad usualmente más fragmentada y con mayores afectaciones, gravámenes y limitaciones al dominio que complejizan el proceso de estructuración y ejecución de los proyectos inmobiliarios.

El suelo de expansión es finito. En el acuerdo 46 de 2006 (POT anterior) se tenían 1.75 ha de suelo de expansión, En la revisión del acuerdo 48 de 2014, actual POT, se definió nuevo suelo de expansión, 0.95 ha. Lo cual muestra como progresivamente se agota esta tipología en Medellín, además de una voluntad política de implementar la estrategia de crecer hacia dentro puesto que no clasifica nuevo suelo urbano y presiona u orienta al mercado hacia las zonas de renovación. Esto genera un incentivo perverso pues la oferta limitada de suelo, sumado a una cultura constructora de desarrollo de proyectos inmobiliarios en lotes no urbanizados, creando procesos de autoconstrucción en las laderas donde las familias atienden su necesidad de vivienda o llevándola a

las personas a vivir en otros municipios, donde si hay oferta de vivienda nueva, creando “ciudades dormitorio” especialmente en el norte y sur del valle de aburra y en el oriente cercano.

Frente a las fallas del Estado o del mercado se deben identificar que los problemas son en definitiva la muestra latente de problemas entre actores, sus interacciones y como el contexto derivando en ausencia de implementación en la “arena de acción” a la que todos pertenecen.

Temas como la gestión asociada del suelo, la fragmentación predial, los usos rentables establecidos o “Rent-Gap”, la poca capacidad de gestión del suelo y el dilema del Estado entiendo el equilibrio entre libre mercado de suelo y en la intervencion del Estado, son ejemplos de fallas que deben ser atendidos con acciones de política pública y que serán la materia de investigación.

Derivado de lo anterior, es posible identificar que en la “arena de acción” muchos de los problemas encontrados no están relacionados con la ausencia de una intencionalidad por parte del Estado por atender y corregir. El modelo de ocupación de Medellín tiene como objetivo “desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.” (Acuerdo 48 de 2014, P. 58), pueden ser fallos, las ausencias de capacidades, gestión, coordinación y priorización institucional, estas fallas que analizaremos pueden ser motivos que eviten concretar los fines propuestos por el Acuerdo 48.

3.3. Justificación

La renovación urbana como política pública puede ser muy relevante en una ciudad en donde los problemas institucionales en la “arena de acción” asociados a las fallas del Estado y del

mercado han ralentizado o inhibido el desarrollo los programas de la renovación urbana según varios como Leyva o el Observatorio de políticas públicas del Concejo de Medellín. Muchos de los problemas encontrados no están relacionados con la ausencia de una intencionalidad para corregirlos. En el caso de Medellín, se ha creado un modelo de ciudad para “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (artículo 6, Ley 388 de 1997). Aunque este modelo exista, una de las múltiples causas puede ser que los fallos puede ser la ausencia de capacidades institucionales para concretar los fines propuestos en muchos casos. (Leyva, 2015 p10).

Existen muchos planes parciales, asociados a los objetivos del POT desde hace varios años que están formulados y que tiene todas las posibilidades normativas para su desarrollo constructivo y no lo ha logrado. Si no se piensa en qué inhibe el desarrollo de dichos planes, puede que estos se queden el papel por muchos años más y el desarrollo no se dé. Un análisis del pasado no servirá en este caso para predecir el futuro, pero sí para señalar si el marco institucional no es adaptado a las condiciones más demandantes que depara el futuro (Leyva, 2015 p10). Identificar los problemas públicos que generan los fallos institucionales en el tratamiento de renovación urbana, permite generar conocimiento pertinente para identificar si es o no necesario la creación de una política pública para atender estos temas.

3.4. Revisión de la literatura

Los fallos institucionales que se han revisado en la literatura son, entre otros, el de Goicochea (2018) con el caso de estudio de Buenos Aires, explicando un fallo del mercado donde identifica la tendencia de los Estados a romper la lógica clásica de expansión del mercado inmobiliario (saturación de inversiones y progresivo avance sobre áreas contiguas), pero identifica una falla donde el mercado no logra atraer a estas zonas de renovación el mercado de capital, pues existe una brecha de renta o rent-gap que se define como “la disparidad entre el nivel de la renta potencial del suelo y la actual renta capitalizada bajo el presente uso del terreno” (Smit 1979, tomado de Goicochea p.7).

Fuster-Farfán (2019), en el caso de estudio de Chile, explica un fallo de Estado que concentra sus esfuerzos de atención del déficit de vivienda en la subsidiaridad del mercado y reduciendo el papel del Estado a la “eliminación de normas sobre límites urbanos, de impuestos y regulaciones a mercados inmobiliarios, venta de suelo urbano en manos del Estado, entre otras” (Sabatini, 2000 tomado de Fuster-Farfán. 2019, P. 9). Estas políticas permitieron la disminución en el déficit cuantitativo de vivienda, especialmente en las zonas de expansión, donde es más barato y fácil conseguir suelo, pero esta tendencia nunca concentró su esfuerzo en el déficit cualitativo, especialmente de las zonas céntricas y deterioradas de la ciudad, pues no hay incentivos diferenciados para las viviendas nuevas de expansión y nuevas de renovación.

En el caso puntual de la ciudad de Medellín, Jaramillo y Montoya (2017) hacen una lista de problemas de los planes parciales (instrumento de tercer nivel que permite el desarrollo de nuevos proyectos urbanos e inmobiliarios en suelos con tratamiento de renovación urbana). Entre ellos esbozan fallos de mercado como la complejidad en la integración predial o gestión asociada del

suelo, debilidad de los operadores urbanos, ausencia de un fondo municipal de renovación urbana, falta de reglamentación desde la adopción del POT del 2014 de los instrumentos de 2do y 3er nivel e insuficiencia de redes de servicios públicos.

Por su parte, Leyva (2015), en un análisis sobre el POT del año 2014, habla de fallos de mercado como la incapacidad del mercado formal de desarrollar territorios a través de planes parciales. Lo anterior debido a la propiedad altamente fragmentada y la gran presión en los suelos rurales y fallos del Estado como los bajos recursos para re desarrollar el suelo, la lentitud en regulación y reglamentación de zonas amplias como la AIE MEDRio que muestran intensiones pero no instrumentos, el desarrollo predio a predio como un modelo tradicional de gestión y la concentración de la operación urbana en empresas industriales y comerciales del Estado (EDU e ISVIMED) que no han logrado asumir su función de gestores.

Finalmente, Hoyos (2018) y Cubaque (2020), abordan el fallo del mercado en su papel gentrificador al llegar a territorios y desplazar poblaciones arraigadas en el mismo; y el fallo del Estado de no garantizar la protección de los moradores.

4. Pregunta de investigación e hipótesis

4.1. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los problemas públicos que han dificultado la ejecución los planes parciales en tratamiento de renovación urbana de Medellín en clave de fallas del mercado y del Estado?

4.2. Hipótesis

Los problemas de la renovación urbana son fallos del mercado o del Estado en la “arena de acción” de Ostrom, entendido esta arena como es un espacio social compuesto por agentes (individuos u organizaciones) y por reglas de juego que estructuran su interacción. Por lo tanto analizar estas fallas en la renovación urbana permite demostrar la pertinencia de elevar la renovación urbana en la ciudad de Medellín a política pública para la solución del problema publico.

5. Objetivos.

5.1. Objetivo general

Evaluar la pertinencia o no de elevar la renovación urbana en la ciudad de Medellín a una política pública.

5.2. Objetivos Específicos

- Identificar cuáles son los problemas que han impedido los procesos de Renovación Urbana en Medellín avance, bajo los conceptos de fallos del estado y del mercado
Fallos de Mercado – privados.
Fallos de Estado – público.
- De concluirse que si es pertinente elevar la renovación urbana en la ciudad de Medellín a una política pública, hacer unas observaciones generales, que permitan que futuros trabajos de investigación, desarrollen la PP.

6. Metodología

El objetivo de esta investigación es evaluar la pertinencia o no de elevar la renovación urbana en la ciudad de Medellín a una política pública a través de la identificación de los problemas que han impedido los procesos de Renovación Urbana, bajo los conceptos de fallos del estado y del mercado. Para conseguir este objetivo harán las siguientes fases:

Fase 1: Identificación de problemas de la renovación urbana a partir del expediente municipal.

(Pasos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4)

Fase 2: Identificación de problemas de la renovación urbana a partir de los autores. (Pasos 1.5,

1.6, 1.7)

Fase 3: Identificación y análisis de problemas con entrevistas estructuradas de expertos. (Pasos

1.8, 1.9, 1.10)

Fase 4: Conclusiones y varios (Paso 1.11)

Fase 1: Identificación de problemas de la renovación a partir del expediente municipal: este paso es la revisión del expediente municipal y sus indicadores de seguimiento, la ley colombiana establece un marco normativo que rige el seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial: la ley 388 de 1997, artículo 112, el decreto 879 de 1998, artículo 27; el decreto 4002 de 2004, artículo 9 y la guía Metodológica para la conformación y puesta en marcha del Expediente Municipal – 2007, elaborada por la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Jaramillo, 2017). En el caso de la ciudad de Medellín el expediente municipal reposa en la subdirección de

Información del Departamento Administrativo de Planeación (en adelante DAP), este expediente tiene la responsabilidad de medir y actualizar permanentemente los indicadores de seguimiento planteados en el acuerdo 48 del 2014 (POT actual). Es importante antes de utilizar este expediente como fuente de información primarias explicar qué, cómo señala Jaramillo la información obtenida en este sistema de seguimiento mide de manera individual los componentes físico-espaciales: Espacio Público, Equipamientos Colectivos, Patrimonio Cultural Inmueble, Servicios Públicos, Movilidad, Vivienda, etc., y los Proyectos Estratégicos del Programa de Ejecución en términos de porcentaje de avance. Además, no han incluido variables de impacto económicas (distintas a las utilidades del proyecto inmobiliario) o sociales (distintas al número de viviendas VIP o VIS), dificultando esto una visión integral de la renovación urbana. Por esta razón no se hará la investigación completa a partir del expediente municipal, sino que servirá como una de sus fuentes.

Pasos de la primera fase:

- 1.1** Solicitar de manera formal, a la subdirección de información y prospectiva del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, el seguimiento a corte 2020 de los indicadores del Plan de Ordenamiento Territorial, asociados al tratamiento de renovación urbana.
- 1.2** Identificar de los indicadores solicitados, responsable del indicador, calidad del indicador, resultados del seguimiento y posibles acciones de mejora.
- 1.3** Identificación de los problemas para lo cual fue planteado el indicador, y una explicación de que pretender el indicador.
- 1.4** Síntesis en matriz de control, identificación si es un fallo del Mercado o del Estado.

Fase 2_Identificación de problemas de la renovación urbana a partir de los autores: El segundo paso es la identificación de fallas según los autores que han estudiado la renovación, los cuales identifican diferentes tipos de fallos de mercado y de estado, que pueden ser relacionados con los de Medellín.

1.5 Identificación de problemas previamente señalados por diversos autores

1.6 Agrupación de estos problemas en matriz de control, seleccionando si es fallo de Mercado o del Estado y haciendo análisis de cada problema

1.7 Identificar y agrupar, problemas de autores y del expediente municipal para depurar.

Fase 3_Identificación y análisis de problemas con entrevistas estructuradas de expertos: El tercer paso es consolidar estas fallas y con esta matriz hacer una serie de entrevistas estructuradas con expertos, servirán para profundizar en los problemas anteriormente identificados y para debelar algunos otros problemas.

1.8 Las entrevistas se harán a un experto que represente los siguientes sectores: un curador urbano, un constructor, un académico, un funcionario o exfuncionario directivo del DAP y un funcionario o exfuncionario del Operador urbano (Metro o Edu),

1.9 Con la matriz sintetizada anteriormente como instrumento principal para hacer las entrevistas, hacer las siguientes preguntas a los expertos:

- ¿Cuál considera que es el origen/causa del problema?
- ¿ha visto alguna evolución con este problema desde la llegada del POT 2014?
- ¿Considera usted que es un problema del Mercado o del Estado resolver?

- Proponer una acción de mejora

1.10 Además, se solicitará a los expertos identificar, otros problemas no sintetizados en la matriz.

Fase 4_Conclusiones y varios: Por último, estructurar el problema público de la renovación urbana a partir de esta matriz y definir si es necesario una política pública para atenderlo.

7. Desarrollo Método de análisis

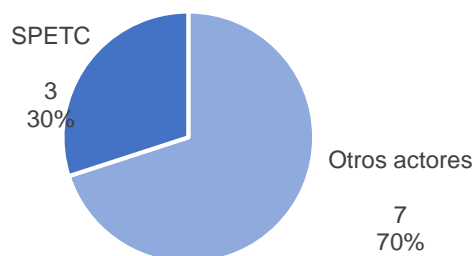
7.1. Fase 1: Identificación de problemas de la renovación a partir del expediente municipal.

El objetivo de la revisión de los indicadores, parte desde la definición misma de lo que es un indicador, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lo definen como “una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la medición de una variable o una relación entre variables.” (DNP, 2018, p. 6), la revisión de indicadores del expediente municipal de Medellín y con un especial énfasis en los relacionados con la Renovación Urbana, nos permite describir el estado actual de el problema identificado desde el POT y que se plantea mejorar con una línea base existente y una proyección de lo que se pretendía que pasara entre el 2014 y 2026, tiempo de la vigencia del POT. Se identifica un total de 10 indicadores de los 486 que tiene el expediente, lo cual representa que solo el 2 % de los indicadores, están relacionados a la RU.

De los 10 indicadores, el 30% (3) de estos, pretende hacerle seguimiento a la formulación y adopción de los instrumentos de planificación complementaria, a cargo directamente de la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación-DAP; y el 70% (7) restante, se encuentran asociado a la operatividad del marco Normativo, el cual, se encuentra a cargo de la Secretaría de Gestión y Control, Curadurías, ISVIMED, Operadores de proyectos urbanísticos, Secretaría de Infraestructura, entre otros.

Figura 6

Indicadores POT asociados a Renovación Urbana según responsable de la generación del dato y el reporte del mismo.



Nota. Elaboración propia a partir de subdirección de Información y evaluación estratégica, DAP. 2021

Con relación a los indicadores, donde los responsables del dato y del reporte dependen de otras actores diferentes al DAP, el 57%(4) de éstos, corresponde al Subsistema Habitacional, de los cuales, ninguno presenta reporte de avance, seguido por el Subsistema de Vulnerabilidad Social y Económica con el 29% (2) de los indicadores, relacionados directamente con la aplicación de la Política Pública de Protección a Moradores (en adelante PPPMAEP), los cuales, no presentan avance, dado que, hasta el año 2020, se inició la prueba piloto de la Política con el anuncio del proyecto Metro de la 80 y, hasta el momento, no se ha aplicado recaudo y ejecución de cargas sociales establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana. El 14% (1) restante, corresponde al Subsistema de Tratamientos, Usos del suelo, Aprovechamientos, Obligaciones Urbanísticas, asociado a la participación de suelo en tratamiento de renovación urbana transformado y recuperado; frente a este indicador, no se evidencia reporte alguno por parte de los actores competentes. Se concluye que el expediente municipal muestra que el DAP, de sus 7 indicadores no tienen ningún avance a corte de 2020. Este análisis se complementa teniendo en cuenta el horizonte temporal de 12 años que tienen los planes de ordenamiento territorial, el cual para el caso de Medellín empieza a contar a partir del año 2014.

En 6 años de 12 años de vigencia lo que representa el 50% , no se ha avanzado en estos 7 indicadores.

Es de mencionar que, en cuanto a pertinencia y aplicabilidad de los indicadores del POT, se identificó que, los 4 indicadores del Subsistema Habitacional requieren ser mejorado, a pesar de ser medibles, útiles y claros; debido a que, no presentan línea base, metas y claridad en la fuente de información de estos. Los indicadores asociados a la PPPMAEP, sugieren que sean modificados, pues, éstos, no presentan línea base, metas y no se observa claridad tanto en el responsable como en la fuente del dato. Con relación al indicador: *Participación de suelo en tratamiento de renovación urbana transformado y recuperado del subsistema de Tratamientos, Usos del suelo, Aprovechamientos, Obligaciones Urbanísticas*, el cual pretende cuantificar el suelo recuperado y transformado mediante la sustitución de estructuras urbanas que modifican la configuración de predios privados y espacio público en procesos de reurbanización, encuentra inapropiado como indicador de resultado, debido a que, el avance de éste, depende en gran parte, de la gestión de los instrumentos de renovación urbana y de las inversiones de los privados más que de la Administración Municipal.

Tabla 1

Indicadores asociados a renovación urbana donde el responsable de la generación del dato y el reporte corresponde a otros actores.

Subsistema	Programa	Proyecto	Indicador	Unidad	Avance 2015	Avance 2016	Avance 2017	Avance 2018	Avance 2019	Avance 2020
Habitacional	Renovación urbana	Gestión urbana e inmobiliaria	Suelo desarrollado con proyectos de vivienda VIS y VIS con hábitat sostenible	Porcentaje	ND	ND	ND	ND	0	ND
Habitacional	Renovación urbana	Gestión urbana e inmobiliaria	Viviendas VIS y VIP generadas en áreas de renovación urbana	Número	0	0	0	0	0	0

Habitacional	Renovación urbana	Gestión social e institucional	Operaciones urbanas gestionadas por el Isvimed	Número	ND	ND	ND	ND	1	ND
Habitacional	Renovación urbana	Gestión urbana e inmobiliaria	Viviendas VIS y VIP generadas en áreas de renovación urbana	Número	0	0	0	0	0	0
Tratamientos, Usos del suelo, Aprovechamientos, Obligaciones Urbanísticas	Seguimiento a los Tratamientos	Seguimiento a los Tratamientos	Participación de suelo en tratamiento de renovación urbana transformado y recuperado	Porcentaje	ND	ND	ND	ND	ND	970
Vulnerabilidad Social y Económica	Protección a moradores, actividades económicas y productivas	Gestión social y económica de la política de protección a moradores	Cargas sociales recaudadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Pesos	NA	NA	NA	NA	NA	0
Vulnerabilidad Social y Económica	Protección a moradores, actividades económicas y productivas	Gestión social y económica de la política de protección a moradores	Cargas sociales ejecutadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Número	NA	NA	NA	NA	NA	0

Nota. Matriz Diagnóstico. Elaboración propia a partir de subdirección de Información y evaluación estratégica, DAP. 2021

Sobre la síntesis de los indicadores podemos hablar de varios temas importantes, en tres (3) de los indicadores *Suelo desarrollado con proyectos de vivienda VIS y VIS con hábitat sostenible, Operaciones urbanas gestionadas por el Isvimed y Participación de suelo en tratamiento de renovación urbana transformado y recuperado*, el avance se reporta como ND, lo cual significa no disponible, al consultar con expertos, se evidencia la necesidad de realizar ajustes en los procedimientos de captura, calidad y cálculo de los datos. La construcción de indicadores es solo el proceso inicial y para su adecuado funcionamiento debe definir claramente las responsabilidades y los procesos asociados para que pueda contar con información disponible en los cortes definidos. En el caso del indicador *Cargas sociales recaudadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana*, el

vance se porte como NA, lo cual significa no aplica, según los expertos, esto tiene que ver con la falta de reglamentación del 1% de las cargas sociales, como se recauda y se aplica.

Con relación a los indicadores donde el responsable del reporte y del dato depende directamente de la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad, en el marco de sus competencias, se evidencia que, el subsistema de planificación complementaria contempla indicadores relacionados con la formulación y adopción de Macroproyectos y de los instrumentos de planificación complementaria de tercer nivel. En cuanto a la formulación y adopción de los instrumentos de segundo nivel de las Áreas de Intervención Estratégica 1, 2, 3, 4 y 5 (RíoNorte, RíoCentro, RíoSur, Transversalidad La Iguaná, BUR Nororiental) formulados y adoptados presentan un nivel de avance de 61,3% a 2020 cuando su meta establecida fue adoptar el 100% para el año 2019. El porcentaje del suelo en tratamiento de renovación en los Macroproyectos del Río es de 91,44% y en los macroproyectos de transversalidades es de 8,56% . El avance reportado corresponde al siguiente cálculo: $V1*(V2+V3+V4+V5)$ donde:

V1= Número de Macroproyectos previstos en el Acuerdo 48 de 2014.

V2= Promedio de avance en la fase de diagnóstico de los Macroproyectos que equivale a un 35%

V3= Promedio de avance en la fase de formulación de los Macroproyectos que equivale a un 35%

V4= Promedio de avance en la fase de participación democrática de los Macroproyectos que equivale a un 20%.

V5= Promedio de avance en la fase de adopción de los Macroproyectos que equivale a un 10%.

Es importante mencionar que, los 3 Macroproyectos del Río, los cuales, se encuentran adoptados, incluyeron 36 planes parciales de renovación urbana y se enuncian a continuación:

Polígono Z1_R_1 - Playón de los Comuneros	Z2_R_43_Caribe Fiscalía	Polígono Z5_R_24 - Villa Carlota
Polígono Z1_R_2 - La Frontera	Z2_R_44_Caribe	Polígono Z5_R_25 - Manila
Polígono Z1_R_3 - La Francia	Z3_R_11_El chagualo	Polígono Z5_R_26 - Astorga - Patio Bonito
Polígono Z1_R_4 - Andalucía	Z3_R_12_Jesus Nazareno	Polígono Z5_R_27 - Santa María de los Ángeles
Polígono Z1_R_5 - Villa Niza	Z3_R_13_Estación Villa	Polígono Z5_R_28 - Cristo Rey
Polígono Z1_R_6 - Palermo	Z3_R_14_San Benito	Polígono Z5_R_29 - Campo Amor y Cristo Rey
Polígono Z1_R_8 - Miranda	Z3_R_18_Calle Nueva	Polígono Z5_R_30 - Campo Amor
Polígono Z2_R_45 - Tricentenario	Z3_R_19_Barrío colon	Polígono Z5_R_31 - Santa Fe
Polígono Z2_R_46 - Plaza de Ferias	Z3_R_21_Perpetuo Socorro	Polígono Z5_R_32 - Santa Fe
Polígono Z2_R_48 - Carabineros	Z4_R_38_Naranjal	Polígono Z6_R_33 - Trinidad
Polígono Z2_R_49 - Candelaria	Z6_R_35_Tenche	Polígono Z6_R_34 - Tenche
Z1_R_10_San Pedro	Polígono Z5_R_22 - Barrio Colombia	Polígono Z6_R_47 - Guayabal

Dentro de los Macroproyectos del río, se encuentran los siguientes planes parciales, que fueron adoptados antes de la aprobación de los Macroproyectos y se encuentran vigentes:

Plan Parcial Sevilla - Z1_R_9	Plan Parcial San Lorenzo - Z3_R_20
Plan Parcial Indural - Z2_R_40	Plan Parcial Guayaquil Manzana - Z3_R_3
Plan Parcial Corazón de Jesús - Z3_R_15	Plan Parcial Naranjal - Z4_R_37
Plan Parcial Guayaquil - Z3_R_16	Plan Parcial Villa Carlota - Z5_R_23

Falta plan parcial de la Gran Manzana de Simesa y plan parcial de Argos formulados y adoptados en el acuerdo 46 de 2006.

Por lo anterior, de los 48 polígonos con tratamiento de renovación (R) relacionados en el Plan de Ordenamiento Territorial – Acuerdo 048 de 2014, el 93,8% (45) se encuentran adoptados. La interpretación anterior, corresponde a la desagregación del indicador, Instrumentos de planificación complementaria de tercer nivel adoptados según tipo de tratamiento del polígono.

Por otro lado, el indicador correspondiente al Subsistema de Vulnerabilidad Social y Económica relacionado con las cargas sociales incorporadas en el reparto de cargas y beneficios de los planes parciales de renovación urbana, ha reportado un avance de 37 planes parciales (es decir, un avance

el 92,5% a 2019 cuya meta establecida para este año fue de 40 planes parciales) que corresponden a los identificados por los Macroproyectos del ámbito río, donde el último que presentó avance fue el Plan Parcial de Moravia.

Tabla 2

Indicadores asociados a renovación urbana donde el responsable de la generación del dato y el reporte es la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad.

Subsistema	Programa	Proyecto	Indicador	Unidad	Avance 2015	Avance 2016	Avance 2017	Avance 2018	Avance 2019	Avance 2020
Planificación Complementaria	Formulación 5 macroproyectos	Formulación y adopción de los Macroproyectos correspondientes a las AIE 1,2,3,4 y 5	Macroproyectos de las Áreas de Intervención Estratégica 1,2,3,4 y 5 formulados y adoptados	Porcentaje	ND	ND	ND	ND	60,00	61,30
Vulnerabilidad Social y Económica	Indicadores de subsistema	Indicadores de subsistema	Planes Parciales de renovación urbana con cargas sociales incorporadas en su reparto de cargas y beneficios	Número	36,00	36,00	36,00	37,00	37,00	37,00

Nota. Matriz Diagnóstico. Elaboración propia a partir de subdirección de Información y evaluación estratégica, DAP. 2021

Ahora bien, estos indicadores del expediente municipal, per se no son fallas del mercado y del estado, pero son indicativos de temas a tratar dentro de la matriz general, es posible concluir que a partir de los indicadores de expediente municipal se agrupan los siguientes problemas de la renovación urbana:

Tabla 3

Problemas de la renovación urbana tomados del expediente municipal.

Problema	Tipo de Falla	Fuente	Observación
----------	---------------	--------	-------------

Debilidad en la Implementación y reglamentación de instrumentos de 2do y 3er nivel	Estado	Expediente municipal	-Macroproyectos de las Áreas de Intervención Estratégica 1,2,3,4 y 5 formulados y adoptados	Dentro del expediente municipal hay una medición cuantitativa de cantidad de instrumentos adoptados desde el 2014, el cual tiene fallas de implementación por su demora (debería estar al 100% antes del 2019), pero que al día de hoy está por encima del 90%. Se debe analizar el diseño del instrumento, no solo la cantidad.
Incapacidad de generación de nuevas viviendas VIS y VIP en tratamiento de renovación urbana	Mercado / Estado	Expediente municipal	-Viviendas VIS y VIP generadas en áreas de renovación urbana - Suelo desarrollado con proyectos de vivienda VIS y VIS con hábitat sostenible	Dentro del expediente municipal no hay ningún avance en estos indicadores, y habla de la incapacidad del mercado de generar oferta en estos tratamientos, se debe analizar con los expertos cual es la razón de esto.
Debilidad en el operador urbano para la gestión del tratamiento de renovación urbana	-Estado	Expediente municipal	Operaciones urbanas gestionadas por el Isvimed	Dentro del expediente municipal solo se contempla la medición de gestión del operador ISVIMED, no mide al operador EDU y METRO que también tiene competencia en este caso. Los operadores se delegan para darle herramientas al mercado y mejorar temas como la gestión asociada y otras. Se debe analizar con los expertos
Falta de garantías para los moradores del territorio	-Estado	Expediente municipal	Cargas sociales recaudadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Ya esta el decreto 0818 de 2021.

Nota. Matriz Diagnóstico problemas públicos según expediente municipal. Elaboración propia a partir de subdirección de Información y evaluación estratégica, DAP. 2021

7.2. Fase 2: Identificación de problemas de la renovación urbana a partir de los autores.

Dentro de la revisión bibliográfica varios autores han identificado diferentes fallas de mercado y de estado dentro de la renovación urbana; a continuación, una identificación general a partir de la bibliografía:

Tabla 4

Matriz de problemas de la renovación urbana a partir del expediente municipal y de los autores

Problema	Observaciones	Tipo de Falla	Fuente	Agrupación
A.1 Propiedad altamente fragmentada y subdividida	Según el autor las unidades de actuación urbanística, que son el área mínima de desarrollo según la norma, en muchos de los casos se caracterizan por tener varios propietarios de suelo, generando problemas de coordinación entre actores privados que no siempre están buscando desarrollarse. P.9	Mercado	(Leyva, 2015)	A) Debilidad de la gestión predial y su gestión asociada
A.2 Complejidad en la integración predial o gestión asociada del suelo.	“las unidades de actuación urbanística tienen en común, como dificultad para su desarrollo, la gestión asociada de todos los propietarios pertenecientes a una misma unidad. Dicha gestión proviene de un mandato expresado en la Ley 388 de 1997, que obliga a que la unidad de desarrollo mínima para los suelos de renovación urbana sea la UAU, compuesta por uno o más predios en servicio de un modelo de ocupación urbano y un reparto de cargas y beneficios. Por tanto, así como es una dificultad para la gestión particularizada del desarrollador, configura un beneficio general para la ciudad, en la medida que permite mejorar los indicadores de espacio público, servicios, conectividad urbana y acceso a equipamientos” (DAP, P.24, Tomado de OPPCM, 2017).	Mercado	(OPPCM, 2017)	
A.3 “Rent-Gap”	Smit explica que la “Rent-gap” es la disparidad entre el nivel de la renta potencial del suelo y la actual renta capitalizada bajo el presente uso del terreno. En el caso de la renovación, muchos propietarios del suelo no ven necesario asumir el riesgo de inversiones inmobiliarias, pues el suelo que actualmente tienen renta bien.	Mercado	(Smit, 1979)	
A.4 Debilidad en el operador urbano para la gestión del	Dentro del expediente municipal solo se contempla la medición de gestión del operador	Estado	Expediente municipal	

tratamiento de renovación urbana	ISVIMED, no mide al operador EDU y METRO que también tiene competencia en este caso. Los operadores se delegan para darle herramientas al mercado y mejorar temas como la gestión asociada y otras. Se debe analizar con los expertos			
B.1 Costos de conexión a la red “madre” de EPM	“el gran gran conflicto con el tema de servicios públicos, primero pues es el costo de Reposición, porque la R.U. se creía usualmente que no tenía que incurrir en costos de redes, y eso es una falacia, porque las redes a veces no sirven o no están alineadas la reposición de redes que ha hecho EPM con los procesos de Renovación que el POT ha previsto, entonces hay que alinear ambas cosas. Pero además hay un tema de tiempos. Primero la redes por Ley, las maestras y primarias deberían ser colocadas por las empresas prestadoras, pero realmente las empresas prestadoras no lo hacen.” P.34	Estado	(Jaramillo, 2017)	B) Debilidad en las preinversiones y preparación del territorio
B.2 Ausencia de fondo de renovación urbana	“La Renovación Urbana (clásica) en otros países del mundo se asume bajo el liderazgo directo de la Administración Municipal. Dado el extraordinario potencial de generar transformación y riqueza socio-económica incluyente, versus el deterioro y la ineficiencia urbana y socio económica, se concluye que la administración municipal debe asumir este reto con decisión, expresado en recursos económicos importantes.” P.20	Estado	(Jaramillo, 2017) y (Leyva, 2015)	
C.1 Gentrificación inherente atraída por el desarrollo urbano y falta de garantías para los moradores del territorio	Según los autores la gentrificación es el proceso mediante el cual la población original de un lugar se ven progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor.	Mercado	Hoyos (2018) y Cubaque (2020)	C) Debilidad en la gestión social de las zonas de intervención
	Cargas sociales recaudadas con respecto a las establecidas en los repartos de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación de renovación urbana	Mercado	Expediente municipal	
D.1 Debilidad en la Implementación y reglamentación de instrumentos de 2do y 3er nivel	Dentro del expediente municipal hay una medición cuantitativa de cantidad de instrumentos adoptados desde el 2014, el cual tiene fallas de implementación por su demora (debería estar al 100% antes del 2019), pero que al día de hoy está por encima del 90%. Se debe analizar el diseño del instrumento, no solo la cantidad.	Estado	Expediente municipal	D) Debilidades institucionales y normativas
D.2 Debilidad en el Departamento Administrativo de Planeación	Para el fortalecimiento institucional de la Renovación Urbana en Medellín es necesario ajustar al interior del Departamento Administrativo de Planeación de la ciudad (DAP), se señalan a continuación los puntos más relevantes que competen a esta entidad en materia de	Estado	(OPPCM, 2017)	

	activación de la R.U. - Oficina de Gestión al POT del DAP - La Unidad Jurídica de Planeación - La Unidad de Vías, Movilidad y Transporte.			
D.3 Incapacidad de generación de nuevas viviendas VIS y VIP en tratamiento de renovación urbana	Dentro del expediente municipal no hay ningún avance en estos indicadores, y habla de la incapacidad del mercado de generar oferta en estos tratamientos, se debe analizar con los expertos cual es la razón de esto.	Mercado/ Estado	Expediente municipal	

Nota. Matriz Diagnóstico problemas públicos según autores. Elaboración propia a partir de revisión de literatura, 2021

7.3. Fase 3: Identificación y análisis de problemas con entrevistas estructuradas de expertos

A partir de estos problemas previamente identificados se realizaron una serie de entrevistas estructuradas a partir de la matriz previamente construida, las entrevistas se hicieron con un experto:

Los expertos consultados son:

-Andrea Salazar subdirectora territorial del DAP Medellín, Abogada administrativa y urbanista, magister en procesos urbanos y ambientales de la universidad EAFIT. Docente universitaria de la Universidad del Rosario con veinte (20) años de experiencia profesional, como asesora en procesos de planificación de entidades publicas y privadas. Ha trabajado en el Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio y PNUD, asi como entidades territoriales como el Municipio de Pereira, en la formulación de politicas publicas de ordenamiento territorial. Se toma la decisión de entrevistar a Andrea por su experiencia en la normativa Nacional y por su actual cargo, el cual es uno de los actores institucionales mas importantes de la “arena de Acción”

-Juan David Rios,

-Juan Manuel Patiño, Jefe de gestión urbana Metro de Medellín, Arquitecto, especialista en planeación urbano regional y magister en planeación urbano regional de la Universidad Nacional, se ha desempeñado como subdirector territorial del DAP Medellín, subdirector de planeación del AMVA y Docente universitario en la UPB, UdeA y EAFIT. Se toma la decisión de entrevistar a Juan Manuel por su experiencia en la construcción del POT del 2014, proceso que él lideró y por su actual vinculación al operador urbano METRO.

-Felipe Echeverri, Presidente Constructora Capital

-Luis Fernando Betancur, Curador Urbano Segundo de Medellín: Arquitecto de la UPB, Especialista en derecho urbano de la universidad Externado, Especialista en Gestión urbana de la Universidad Politécnica de Cataluña-España y Magister en planificación y administración del desarrollo regional de la universidad de los Andes. Docente de cátedra en pregrado y posgrado en la UPB, UdeA y EAFIT. Jefe de construcción de municipio de Medellín 10 años y Curador urbano del municipio de Medellín desde hace 23 años. Se toma la decisión de entrevistar a Luis Fernando, por su experiencia que ha cruzado varios POT, lo cual puede ayudar a hacer un análisis de evolución de los instrumentos públicos y por su actual cargo, el cual es uno de los actores más importantes de la “arena de Acción”

Se hicieron las siguientes preguntas:

- I. ¿Cuál considera que es el origen/causa del problema?
- II. ¿ha visto alguna evolución con este problema desde la llegada del POT 2014?
- III. ¿Considera usted que es un problema del Mercado o del Estado resolver?
- IV. Proponer una acción de mejora

Y se solicitó que indicaran nuevos problemas dentro de las agrupaciones previamente generadas.

Estas son la síntesis de las entrevistas

A. Debilidad de la gestión predial

A.1 Propiedad altamente individualizada y subdividida

(I.) Todos los autores al ser preguntados por el diagnóstico del problema coinciden en que este es una de las principales razones por las cuales no se logra desarrollar los proyectos de RU. Son varias razones entre estas el encarecimiento del valor del suelo por las negociaciones con diferentes propietarios que especulan con el valor del suelo, la inoperancia de los instrumentos de gestión tales como el anuncio de proyectos, el desarrollo prioritario, el cual permite que el operador urbano haga expropiaciones administrativas y jurídicas, pero nunca se ha utilizado estos instrumentos.

Además como nos lo explica Felipe Echeverri presidente de constructora Capital, también hay condiciones culturales:

“El egoísmo sobre la tierra de los antioqueños, el arraigo a la tierra, es muy difícil concretar un negocio, entre otras cosas, hay la creencia que el se que queda de último vende más caro. Falta de herramientas jurídicas que permitan concretar. Tiene que venir desde el público”

Otro de las razones es que cada predio tiene diferentes condiciones jurídicas y gestionar muchos predios son muchos procesos de saneamiento a la vez pues el suelo calificado con tratamiento de renovación en su pasado, se desarrolló mediante un proceso de parcelación, urbanización y construcción. La prediación actual es producto de ese primer proceso de ocupación. Andrea Salazar subdirectora territorial de DAP nos explica:

“los suelos fueron urbanizados predio a predio, lo que conlleva a que las áreas de terreno donde se construyen las edificaciones, sean altamente fragmentadas y muchas de ellas con asuntos jurídicos como sucesiones, embargos y otros, lo que conlleva a que la gestión predial no dependa de la voluntad del propietario o poseedor exclusivamente, sino de la condición jurídica propia del inmueble y por ello la adquisición, (...) los tiempos que se necesita para poder legalizar estas preexistencias hacen muy difícil materializar la totalidad de la UAU, esta razón afecta el flujo de caja de los proyectos y vuelve inviable el modelo financiero de los desarrolladores.”

(II.) Los expertos al ser cuestionados por los avances de la solución del problema desde el POT del 2014 hablan de que se han hecho algunos esfuerzos en diferentes puntos, sobre los instrumentos de planificación Salazar nos explica que se hizo una acción de mejora en el modelo dinámico de gestión, el cual permite la subdivisión de las UAU, lo cual disminuye el área para la adquisición y permite el desarrollo del proyecto con una licencia de urbanística conjunta y licencias de construcción individuales (similar a las PUG), es un instrumento interesante pero solo se ha solicitado 5 veces. Patiño habla de algunos incentivos tributarios, como el congelamiento de predial para unidades de actuación que se desarrollen y Ríos habla de instrumentos de gestión como la medición de voluntades jurídicas y sociales, en varios planes parciales, especialmente Sevilla y Perpetuo Socorro. Todos los expertos coinciden que estos esfuerzos son superficiales si no se activan los instrumentos que están en el POT y que actualmente están reglamentados como el anuncio de proyecto con expropiación a favor de terceros y el desarrollo prioritario.

(III.) Sobre la definición si es un fallo del Mercado o del Estado, la mayoría considera que es del Estado, pues no se está haciendo las intervenciones estatales pertinentes por factores externos como:

las presión política de los dueños del suelo para evitar la activación de los instrumentos, la falta de difusión de los mismos o la falta de priorización de las administraciones por este tema.

(IV.) Algunas de las acciones de mejora planteadas son cambios de norma nacional para permita el saniamiento predial automatico como en los proyectos de infraestructura publica donde es mucho mas espedito. Revisar la creación de nuevas categorías de renovación urbana para no tener las mismas condiciones y acciones en suelos muy fragmentados a suelos industriales y en definitiva activar los instrumentos existentes.

A.2 Complejidad en la integración predial o gestión asociada del suelo

(I.) La gestión asociada del suelo es el mecanismo por el medio del cual, los dueños del suelo se hacen socios del desarrollo inmobiliario. Esto genera una condicion de reparto de las cargas y de los beneficios de toda los predios y permite reorganizar, generando zonas mas propias para los sistemas fisico espaciales publicos de la zona como vias, espacio publico, equipamientos y las redes de servicio publicos. Esta integración es muy compleja; culturalmente asociarse con desconocidos en una cultura/sociedad con alta índices de ilegalidad, violencia y de procesos juridicos anteriores por extinsión de dominios según los expertos. Conseguir esta integración de todos, permite mejorar las condiciones urbanisticas del territorio y por lo tanto de los usos nuevos que lleguen al territorio. Todos los expertos coinciden en la complejidad de asociar a los dueños del suelo. Según Juan David Mesa considera que una de las razones es un cambio cultural de gestión del modelo tradicional de negocios, donde la ciudad se desarrollo historicamente predio a predio, este cambio de modelo no se ha asimilado por los inmobiliarios y los dueños del suelo:

“El problema es la falta de mecanismos de participación donde el operador urbano y el DAP muestren a los habitantes del territorio que no conocen las bondades de la gestión asociada. El desconocimiento es total de los mecanismos”

Juan Manuel Patiño suma a este modelo de socialización, la aplicando normativamente de igual forma en diferentes condiciones de renovación:

“Depende la zona de la ciudad, las condiciones previas, deben cambiar los tipos de gestión, no es lo mismo la parcelacion en la zona sur y en la zona centro. Las subdisiones son limitaciones que depende del territorio, el problema verdadero es la falta de estrategia de gestión, dependiendo de tipo del territorio. Debe ser diferente según el territorio donde se haga .”

(II.) Los expertos al ser cuestionados por los avances de la gestión asociada desde la llegada del POT 2014, ven en los problemas de gestión y especialmente del papel que está teniendo el operador urbano en la capacidad de asociar un problema complejo, no se han hecho las mejoras normativas, tampoco se ha activado instrumentos de gestión y no se ha invertido los suficientes recursos o se invirtió con aparentes errores como el caso de Naranjal, que en su primer intento por generar ese banco de suelos, se invirtieron cerca de 10 mil millones de pesos en el año 2012 para adquisición predial, los cuales están congelados en la inversión del proyecto hasta que este no salga adelante. Además la falta de asociatividad con el sector privado. Sin estas acciones los expertos consideran que es altamente probable que el territorio no se dinamice.

(III.) Sobre la definición si es una falla del Mercado o del Estado, los autores consideran que es una falla del Estado, Los expertos consideran que la administración no ven como una urgencia incentivar la gestión asociada, desde los problemas jurídicos del plan parcial de Naranjal, las

administraciones no volvieron a poner partidas presupuestales en sus planes de desarrollo para proyectos de gestión urbana y la creación del banco inmobiliario. Hasta que no se reactive Naranjal, la cual depende de las acciones de la Administración para solucionar los problemas y detonar los proyectos. Es muy poco probable que alguna administración vuelva a apostar por la gestión asociada refieren los expertos.

(IV.) Algunas acciones de mejora propuestas son precisar las categorías de renovación, algunos expertos incluyendo el profesor Carlos H Jaramillo y Juan Manuel Patiño refieren el decreto 1232/20 del Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, el cual establece varias tipologías del tratamiento de renovación (reactivación, redesarrollo y revitalización), como la posibilidad de revisar las categorías de renovación dependiendo del territorio. También se propone estudiar la búsqueda de incentivos donde se premie la asociatividad, mejorando aprovechamiento o disminuyendo los costos de las obligaciones urbanísticas.

A.3 Rent – Gap

(I.) El Rent-Gap o disparidad entre el nivel de la renta potencial del suelo y la actual renta capitalizada bajo el presente uso del terreno, es uno de los temas más comunes en la dificultad de la gestión predial. No hay según los expertos muchas motivaciones para los rentistas de suelo a desarrollarse, en Medellín, aunque se tiene bajas densidades actuales en las áreas de tratamiento de renovación urbana con mucho aprovechamiento, se tiene usos del suelo actuales, que permiten buenas rentas, en muchos casos comerciales e industriales. Además el deterioro y la informalidad generan una renta especulativa que hace inviable los proyectos pues la carencia de control urbano genera otras rentas ilegales, como es el ejemplo de el parqueo de tractomulas y talleres de mecánica en el espacio público en Corazón de Jesús y la Bayadera.

Algunas de las razones que este problema es la falta de decisión política para controlar la especulación, como nos explica Juan Manuel Patiño, académico:

“No hemos estrenado instrumentos, los anuncios de proyecto y desarrollo prioritario, son los instrumentos de control del suelo, del engorde y la especulación. La expropiación a favor de 3ros, es un instrumento de gestión. Se deben promover los instrumentos en las áreas de renovación urbana. Hay instrumentos de intervención, obligar y evitar la especulación, pero no hay voluntad política”

Andrea Salazar subdirectora territorial del DAP va más allá y nos habla sobre la falta de toma de decisiones para poder controlar esto:

“El Estado siempre pretendió intervenir el valor del suelo a través de mecanismos tales como, Anuncio de proyecto, desarrollo prioritario y la aplicación de la plusvalía. Uno de los hechos generadores es el mayor aprovechamiento urbanístico, sin embargo, estas herramientas no son utilizadas (...) Si se utilizaran las herramientas, se incentivaría el desarrollo.”

(II.) Sobre la pregunta si se tiene algún avance desde el 2014 los expertos consideran que se contempló instrumentos que pueden controlar este fenómeno y el municipio ha venido reglamentando los mismo, sin embargo, su aplicación no se da pues las implicaciones políticas y económicas son muy altas para quienes son los mayores terratenientes del suelo.

(III.) Todos los expertos consideran que es una falla del Mercado pues hay esta diferencia entre la renta esperada en contra posición con la renta actual no es o suficientemente atractiva.

(VI.) La acción de mejora reiterada es la activación de los instrumentos.

A.4 Debilidad en el operador urbano para la gestión del tratamiento de renovación urbana

(I.) Todos los expertos expresan preocupación en este tema. El operador urbano fue creado para acompañar a los desarrolladores, ser expertos en la norma urbanística y en la renovación, que ayude a encontrar soluciones con el privado; con instrumentos del suelo propios del Estado ayudar a la gestión del suelo, capacidad de reinversión de obligaciones urbanísticas para el desarrollo del sistema físico-espacial público; pudiendo diseñar, estructurar y gerenciar proyectos de la mano con el privado. Andrea Salazar expresa que la administración del operador desde tiempo atrás está enfocada en la ejecución de convenios interadministrativos para el diseño y ejecución de obra pública y muy poco en en la gestión de banco de tierras, banco inmobiliario y gestión de la renovación:

“Pese a que el operador urbano, está reglamentado desde el año 2017 con el decreto 893, la EDU, que es el operador urbano por esencia, no destina recursos ni económicos, ni recurso humano, para poner en marcha las acciones de su objeto. Es decir, el operador urbano tiene las herramientas jurídicas para gestionar un banco de tierras, en los suelos de renovación que materialicen proyectos inmobiliarios, sin embargo, al parecer, no genera el suficiente interés en la administración”

Juan Manuel Patiño reitera esta alerta

“La EDU, tiene un montón de tareas pendientes, mientras la EDU siga siendo la secretaria de infraestructura y no haga otra cosa, será imposible de manejar la renovación. En Bogotá hay dos

empresas separadas la IDU (Instituto de Desarrollo Urbano) para las cuestiones de la obra publica y la ERU (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano) para la renovación urbana.”

Luis Fernando Betancur además expresa que en la ausencia de un operador urbano abierto al sector privados, asesorándolos son los curadores urbanos y los asesores privados, quienes terminan ayudando a los promotores a hacer la revisión normativa que se necesita para una especialidad tan compleja como la normativa urbana:

“Tengo una muy buena opinion de la figura del operador, pero para las normas tan complejas es obligatorio tener un operador urbano . Actualmente desenredar la norma estan en manos de consultores y de los curadores mientras La EDU, la cual esta investida de los poderes del Estado, no tiene la apertura con el sector privado, (...) la atención del privado de la EDU debe ser un obligación no por una palanca”

(II.) Los expertos mencionan que la reglamentación de los operadores urbanos en el año 2017, es un gran avance, la aparición de nuevos operadores como Metro y APP, puede generar algunas experiencias interesantes en el barrio Padro y en el corredor del sistema de transporte, pero sin una EDU fortalecida, con recursos del plan de desarrollo destinados específicamente para la renovación urbana, una gerencia abierta con el sector privado y menos concentrada en la obra pública que le desarrolla al municipio de Medellín. El operador urbano tiene muchas de las soluciones de la renovación inativas.

(III.) los 5 expertos consideran que es una Falla del Estado, pues la EDU hace parte del conglomerado público de la ciudad de Medellín, su junta directiva son secretarios del despacho y

esta precidida por el Alcalde, las visiones del gerente son las visiones de su junta directiva, la cual si no apunta a la renovación es por la falta de búsqueda de lo misma por parte de la administración.

(IV.) Algunas de las acciones de mejora propuestas son la creación de una entidad nueva que se concentre en los temas de renovación y no en desarrollo de proyectos de infraestructura, además de el fortalecimiento con recursos para la creación del banco de proyectos de la ciudad en este nuevo operador.

B. Debilidad en las pre inversiones y preparación del territorio

B.1 Costos de conexión a la red “madre” de EPM

(I.) la conexión a los servicios públicos, se define como una carga urbanística, para los instrumentos de 3er nivel (planes parciales) según la Ley 338 de 1997. Estos planes parciales se definen como *“instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana (...);”* y prescribe que *“(...) En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados (...);”* en consonancia con el Decreto Nacional 1077 de 2015 que reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a los planes parciales y cargas urbanísticas.

Ahora bien, en el reparto de cargas y beneficios materializa este principio de lo equitativo que le otorga la Ley, al indicar que *“Todos los aportantes tienen derecho a participar de los beneficios en proporción a sus aportes y de las cargas en proporción a los beneficios o Igualdad”* y *“Todas las condiciones del desarrollo deben ser iguales para todos, a menos que existan restricciones externas o por otros conceptos que no lo permitan.”* Por ejemplo, lo relativo a los índices de ocupación o construcción, volumetría, alturas, entre otras o Causalidad *“El derecho real a los beneficios solo se adquiere con el otorgamiento de las cargas u obligaciones urbanísticas”*

Por su parte la reglamentación define claramente que las cargas urbanísticas son las obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo como contraprestación por los beneficios urbanísticos en términos de uso y edificabilidad, de acuerdo con los principios de ordenamiento territorial contenidos en la Ley 388 de 1997, con el fin de lograr mejores condiciones de vida para los habitantes de la ciudad y de enfrentar los efectos de los procesos de crecimiento y densificación. A su vez, se establecen dos tipos las Generales y las Locales, entendidas las primeras como las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices principales de servicios públicos, las cuales son distribuidas entre los propietarios de suelo de toda el área beneficiaria de las mismas y deben ser financiadas a través de tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro medio que garantice el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de las actuaciones urbanísticas. De este modo, si el Plan Parcial de Renovación Urbana está en la capacidad de asumir las cargas generales, las debe financiar. Dentro de las cargas generales se encuentran: El suelo y la construcción de la infraestructura vial arterial y otras infraestructuras de los sistemas de transporte masivo de interés general. El suelo de la estructura ecológica principal. Las redes matrices y troncales de servicios

públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción. El suelo y la construcción de parques urbanos de la red general.

En este sentido el artículo 2.2.4.1.5.2 del decreto 1077 de 2015, en el párrafo único dispone:

(...)PARÁGRAFO. La construcción de las redes matrices de servicios públicos domiciliarios se regirá por lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y su reglamento o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

En tanto las cargas locales de la urbanización se encuentran determinadas en el artículo 2.2.4.1.5.1 del mismo decreto, y prevé:

“Cargas locales de la urbanización. Las cargas locales de la urbanización que serán objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de las unidades de actuación urbanística del plan parcial, incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.(...)”

Andrea Salazar subdirectora Territorial del DAP explica que, las redes de servicios públicos como una carga general debe tener un revisión jurídica exhaustiva ya que no se ha logrado tener un consenso único entre EPM y el Municipio para este tema:

“Como se observa en las normas transcritas, la reglamentación (Decreto 1077 de 2015), previo que en lo relativo a las cargas generales dentro de las que se encuentran las redes matrices de servicios públicos, deben ser distribuidas en toda el área beneficiaria y se recupera a través de

tarifas, con lo cual se ratifica que su construcción corresponde a la Empresa prestadora del servicio quien podrá redimir el costo de su ejecución, en tanto para las redes secundarias es taxativa la norma al indicar que las redes secundarias y de servicios públicos son objeto de reparto entre los propietarios de los inmuebles del respectivo plan parcial, con lo cual desde la norma se evidencia la diferencia del titular de la obligación.”

Felipe echeverri presidente de constructora capital, explica su experiencia en los dos proyectos de renovación urbana, el cual muestra como el sector constructor se encuentra en dificultades de tiempo, el cual es complejo para dar seguridad jurídica a los constructores según el:

“Horrible, llevo 2 años trabajandole a la conexión de Metropolitan (UAU3 PP perpetuo socorro). No hay derecho, nos pusieron a hacer un diagnostico de conectividad del MacroRioCentro, para llegar a una conclusion que ellos ya sabian, se tenia que hacer un refuerzo desde Nutibara. (...) hay muchos cambios de reglas de juego, un dia me dicen que me recibe el diseño, otro dia que refuerce la 30, otros dia otra cosa, llevamos 3 años en discusiones sin reglas claras”

(II.) Los expertos dicen no registrar ninguna acción de mejora desde el POT del 2014.

(III.) los expertos consideran que es una falla del Estado, en el aspecto que EPM al tener el monopolio de la prestación de los servicios publicos en Medellín esta abusando de su dominio del mercado, tambien es del Estado, entendiendo que EPM es una empresa publica del municipio de Medellín lo que podria considerarse interesante, pero actualmente este tema no se ha logrado tratar como un tema importante en su junta directiva la cual esta precedida por el alcalde de Medellín.

(IV.) proponen como acción de mejora, la capacidad de concertar reglas claras, pues en este momento no es claro como es el procedimiento, tiempos maximos y procedimiento para conseguir

un permiso de aprovechamiento. Además se propone la creación de una carga progresiva que financie EPM, para que los colonizadores de los planes parciales no carguen solos la responsabilidad de la conexión en el tubo madre.

B.2 Ausencia de fondo de renovación urbana

(I.) Los autores tienen diferencias de forma con el fondo de renovación, pues existen diferentes propuestas como la transformación del fondo de valorización para que reciba otras fuentes de financiación, una nueva entidad que administren otros recursos, hacer una separación en el fondo de obligaciones urbanísticas o dejar al operador urbano administrar estos recursos. Todos coinciden en que se debe tener partidas presupuestales del municipio o de destinación específica para cargar cualquiera de las opciones, pues el fondo sin partida inicial de inversión no va a lograr impactar. Andrea Salazar expresa su propuesta de dejar los recursos en el operador :

“No es necesario transformar fonvalmed (fondo de valorización de medellín), finalmente lo que se requiere es priorizar las inversiones, el recaudo de las obligaciones y la ejecución casi que inmediata de las obras que debe financiar, dicho recaudo, a travez en mi criterio del operador urbano”

Juan David Rios, nos reitera que lo importante no es quien recaude es la constancia de las administraciones para dar recursos en este fondo que se destinen a la renovación

“es muy importantes más que el fondo es que el presupuesto municipal tenga unas partidas anuales y sirvan de case, es un sueño muy bonito sin plata.”

(II.) Sobre la evolución de este fondo desde el POT del 2014, ningún experto considera avances en la materia, se han hecho mesas de trabajo reiteradas entre el operador urbano y la secretaria de hacienda municipal, intentando lograr un concepto claro, sobre quien debe recaudar las obligaciones urbanísticas que se generan en zonas de renovación urbana, aun no se han puesto de acuerdo, pues ambos tienen posiciones diferentes.

(III.) Todos los expertos consideran que es una falla del Estado que no han estructurado este mecanismo para poder hacer las preinversiones, que insentiven el desarrollo del territorio.

(VI.) Las acciones de mejora propuestas, hablan de una modificación en el decreto que reglamenta el concejo de direccionamiento estratégico del POT, generando obligatoriedad periódica en la destinación de recursos y en la priorización de obra en los suelos de renovación urbana. Actualmente este fondo de obligaciones urbanísticas, que se carga con recursos de tratamientos urbanos de toda la ciudad, destina recursos a la generación de equipamientos y espacio público y las destinaciones con mayor recurso han sido, Parques del Río y la compra de predios en el cerro de las 3 cruces.

C. Debilidad en la gestión social de las zonas de intervención

C.1 Gentrificación inherente atraída por el desarrollo urbano

C.2 Falta de garantías para los moradores del territorio

(I.) Los expertos consideran que ambos temas, tanto la gentrificación como las garantías a los moradores van de la mano, tanto los moradores propietarios, los moradores inquilinos y los moradores flotantes del territorio, por esta razón dieron opiniones conjuntas para ambos temas. Como nos explica Juan Manuel Patiño, es que no es el tema más relevante al estudiar los problemas de la renovación, pero puede generar grietas profundas en la sociedad.

“El problema es que no se asume, nunca se ha asumido que hay gente y hay actividades económicas desarrollándose. La gentrificación un problema de la ciudad contemporánea.”

Andrea Salazar, expresa que hay un problema de reglamentación pues se desarrollan los planes parciales pensando en el desarrollo de las unidades de actuación que tienen los mayores valores económicos y no las zonas de reasentamiento:

“Si se da la gentrificación en los procesos de renovación, porque desde el instrumento que adopta el plan parcial de renovación no se prioriza la gestión de suelo para la reubicación o reasentamiento de las personas del sector. Obligación de primera UAU debe ser la que asuma el plan de reasentamiento”

Juan David Mesa, habla de las dificultades generadas por un mal manejo social de la gestión predial

“si los operadores siguen pensando en que llegar a un territorio es entrar a comprar el suelo como en Naranjal, en teoría el camino más fácil, (...) Para quitarle presión a los moradores, hablar de renovación es hablar de gentrificaciones, tenemos malas experiencias, por naranjal, expropiar al que no me venda.”

(II.) Según los expertos los avances desde la llegada después el POT del 2014 es el acuerdo municipal de la política pública de protección a moradores y su posterior reglamentación en el año 2021, se espera que esta política pública permita reglamentar el 1% de carga social especial, esta carga se creó con el artículo 577 del acuerdo 48 (POT), posteriormente en los decretos 2053 (MacroRioCentro), 2077 (MacroRioNorte) y 2078 (MacroRioSur) de 2015, en los artículos 100, 99 y 94 respectivamente, se reitera la siguiente exigencia:

“La Administración Municipal podrá participar de las cargas sociales derivadas de la renovación, el mejoramiento integral y demás obras públicas, para la gestión de la política de protección a moradores. Constituyen una obligación especial que busca redistribuir equitativamente los beneficios que cada uno de los proyectos inmobiliarios obtendrá del proceso de desarrollo urbanístico, con el fin de mitigar los impactos sociales y fundamentalmente dar cumplimiento a la política de protección a moradores y dar respuesta a los derechos de equidad, inclusión y restablecimiento de condiciones iniciales derivados de las actuaciones urbanas.”

En los decretos se aclara que “este porcentaje será mínimo del 1% de los ingresos del proyecto. Esta exigencia podrá ser precisada por el Operador Urbano, en función de los costos de los programas y proyectos sociales necesarios para la protección a moradores en los diferentes planes parciales.”. Con la adopción de la reglamentación de la política pública de protección a moradores se espera tener claro los mecanismos de recaudo y la forma en la cual se debe invertir estos recursos.

(III.) Todos los expertos apuntan a que es un problema del Estado, la municipalidad tiene dualidad de competencias en este tema, tiene la responsabilidad de garantizar los derechos de los moradores pero a su vez debe propender el desarrollo general por encima del particular, por eso debe ser el

Municipio quien plantee condiciones de solución para este tema, en la renovación urbana en suelos de alta vulnerabilidad.

(IV.) Sobre las propuestas de mejora, los expertos proponen la calificación de suelo, buscando que poligonos especificos de los macroproyectos, sea receptores de las viviendas de interes social VIS y prioritarias VIP, esto permitiría que el ISVIMED (instituto de vivienda de Medellín), cuando recepciones derechos fiduciarios, se desarrollen en zonas de renovación y no unica y exclusivamente en zonas de expansión que es donde actualmente desarrollan sus proyectos.

D. Debilidades institucional y normativa

D.1 Debilidad en la Implementación y reglamentación de instrumentos de 2do y 3er nivel

(I.) Las Areas de intervención estrategica, hacen parte del modelo ocupacion del territorio de Medellin y por lo tanto de la vision territorial, convirtiendose en un elemento estructural de la planificacion de medellín, lo cual lo hace inmodificable en los 12 años de vigencia del POT. La adopcion en AIERio, asumio dentro de los decretos 2053 (MacroRioCentro) , 2077 (MacroRioNorte) y 2078 (MacrorioSur) de 2015, los instrumentos de planificacion de 3er nivel, lo cual para el caso de la renovación son 36 planes parciales, los autores tienes una visión dividida al respecto, unos hablan de que el municipio se abrogo la potestad regulatoria de los suelos de los privados o otros ven con buenos ojos darles las herramientas de segundo nivel listas desde el macroproyecto a los privados, dandole desde la municipalidad la formulación que les correspondaria, de los planes parciales. Según Andrea Salazar sobre esta dicotomia expone que :

“Las expectativas de los privados son distintas de la vision del Municipio en muchos casos. Del 100 % de los instrumentos de segundo nivel reglamentados en los decretos, solo el 7% se ha logrado desarrollar (...) en sentido contrario, las AIE de transversalidades al no haberse adoptado, han impedido la regularizacion urbanisitica, el mejoramiento integral de barrios, que es el suelo que podria ser receptor de las familias y hogares que no cuentan con recursos suficientes para acceder a desarrollos inmobiliarios, que se ejecutaria en el AEI del Rio.”

Juan Manuel Patiño nos explica la dificultad de la implementación de la normativa de los POT, por la falta de capacidades en el DAP:

“Un POT, es muy difiicl gestionar, 4 años despues de un POT apenas esta aterrizando, la dificultad en la gestion es la apuesta de las entidades, mientras esta oficina deba encargarse de la 90% de los tramites y no esta implementando y de pensar en planificación, no se lograra avanzar rapidamente en este tema, falta capacidad institucional en el DAP”

En contra posición Luis Fernando Betancur opina que la reglamentación que actualmente se tiene el cual considera que es suficiente para la renovación urbana, debe entrar en un proceso de simplificación

“ La norma urbanistica es muy dificil entendimiento y se convierte mas que en una caja de herramientas, en un checklist de obstaculos. Las herramientas no son digeribles. El tema del planeamiento urbano se volvio demasiado exquisito, es un tema hasta exoterico, es un tema de maestros y no de ciudadanos. La norma debe ser mas simple, para evitar el exceso de interpretación y para disminuir el numero de tramites excesivos.”

(III.) para los expertos es una falla del Estado, es planeación municipal la encargada de la norma por parte del Estado.

(VI.) Sobre los avances desde la llegada del POT en el 2014, los expertos hablan de la reglamentación de los macroproyectos del río y su posterior modificación en el MacroRíoSur y MacroRíoCentro son un gran avance en los instrumentos, estos macros además involucran un modelo de gestión dinámica, el cual se debe dar mayor provecho; La reglamentación de la mayoría de los instrumentos de gestión y financiación también son un importante avance, consideran que es un buen momento para dedicarse a aplicar los instrumentos y a ayudar en la gestión.

D.2 Debilidad en el Departamento Administrativo de Planeación

(I.) El departamento administrativo de planeación tiene la responsabilidad de ser el direccionador estratégico de ordenamiento territorial del municipio, debe continuar planeando sobre la base estructurante del plan de ordenamiento territorial. La dirección conceptúa y aclara constantemente problemas en la norma de toda la ciudad. Sobre la renovación urbana los expertos expresaron varias necesidades para mejorar la renovación impulsada desde planeación. Juan David Ríos expresó:

“es volver a pensar en una oficina de gestión de la renovación urbana, eso es muy importante, nos falta un ingrediente entre operador y el privado, especialmente en esos territorios donde no hay operador, esa oficina empezaría demandarle al DAP, precisar muchos temas simplificaría trámites y haría acciones de mejora”

Andrea Salazar considera que además hay debilidades estructurales en la planta de empleos y en la continuidad de los procesos:

“Es un tema estructural, se depende mucho de los contratistas, por que la planta de empleo es insuficiente para reactivar la oficina de gestion, consolidar la oficina juridica y definir un area de vias, movilidad y transporte”

(II.) Sobre los avances desde el 2014, los expertos nos cuentan de varias mejoras, entre estas el ajustes para trabajo interno por procesos, creacion del concejo de direccionamiento estrategico y la creacion de nuevas entidades que descentralizan competencias que tenia antes el DAP como la Agencia para el paisaje, el patrimonio y las aliancias publicas privadas APP y la secretaria de gestion y contro territorio.

(IV.) Las propuestas de mejora estan encaminadas a la reestructuración administrativa, para tener mayor numero de funcionarios de carrera, y la creacion de una dirección vial, el fortalecimiento juridico y un oficina de gestión urbana.

D.3 Incapacidad de generación de nuevas viviendas VIS y VIP en tratamiento de renovación urbana

Los expertos consideran que la generación de viviendas VIS Y VIP están en múltiples causas entre esas como nos explica Andrea Salazar subdirectora del DAP:

“la debilidad de la gestion de la entidad que tiene como objeto para esta tipologia de vivienda (Isvimed) , tambien la debilidad de activar los instrumetos que le otorga la ley 388 y el POT, que

son la calificación del suelo, el derecho de preferencia, y la venta de derechos fiduciarios.”

Andrea Salazar

Además la mixtura de viviendas que propone el POT, al activar el derecho de preferencia puede tener varios problemas como nos explica Juan David Rios:

“Digamos que Isvimed, recibe los apartamentos. pero las estratificación altas y la administración de estas edificios hace inviable ese exceso de mixtura. Es un tema muy complejo, el sostenimiento de estas viviendas. Las familias que llegarían a vivir ahí no están acostumbrados a tanta legalidad. Hay condiciones sociales muy difíciles.”

Las acciones de mejoras propuestas por los autores son la obligatoriedad de ejecutar los derechos fiduciarios generados en la renovación a ser pagados en zonas de renovación, no en el borde urbano rural. La calificación de UAU en zonas de renovación para recibir en el territorio.

E. Debilidades nuevas identificadas por autores

Los autores mencionan otros problemas de la renovación urbana, los cuales no serán abordados en este trabajo de investigación, pero son una sugerencia para posteriores trabajos de investigación, donde se puede abordar estos temas con el detalle que les corresponda.

- Ausencia normativa de Proyecto Urbanístico General – PUG, que puede servir como una modalidad de licencia que permita el desarrollo de unidades de actuación urbanística por etapas
- Poco uso del instrumento de delimitación de unidad de actuación urbanística

- Constantes rediseños de planes parciales pues los privados tienen concepciones urbanísticas diferentes a los planteamientos hechos desde los macro proyectos
- Exceso de trámites para poder conseguir una licencia de construcción
- Falta de conocimiento del sector privado de las acciones de mejora planteadas por la administración pública

8. Conclusiones.

Sobre la pregunta de investigación ¿Cuáles son los problemas públicos que han dificultado la ejecución los planes parciales en tratamiento de renovación urbana de Medellín en clave de fallas del mercado y del Estado?

Podemos concluir que a partir de la revisión hecha en el expediente municipal y los autores tenemos 11 problemas en la renovación urbana de Medellín que se dividen en 4 categorías, a partir de la revisión hecha por los expertos, es probable que existan otros problemas que no han sido estudiado o que este trabajo de investigación no logro abarcar.

Sobre la hipótesis de que los problemas de la renovación urbana son fallos del mercado o del Estado en la “arena de acción” de Ostrom, entendido esta arena como es un espacio social compuesto por agentes (individuos u organizaciones) y por reglas de juego que estructuran su interacción. Por lo tanto analizar estas fallas en la renovación urbana permite demostrar la pertinencia de elevar la

renovación urbana en la ciudad de Medellín a política pública para la solución del problema publico.

Lo primero es que de los 11 problemas identificados, se concluye que 4 fallas son del mercado y 7 son del Estado, con lo cual es claro que en la “arena de acción” de Ostrom, tanto los actores privados como públicos hacen parte de las múltiples causas. Y que aunque se han creado reglas de juego para su interacción siguen existiendo fallas, como lo son debilidades institucionales, fallas de coordinación, falta de decisión política, entre otros.

Lo segundo es que las fallas estudiadas tienen las características de problema publico definidas por Gonzalo Ordoñez Matamoros (2013): 1) tienen un alto grado de subjetividad en las formas en que son definidos, como es el caso del fallo *complejidad en la integración predial o gestión asociada del suelo*, el cual varios expertos expresaron la necesidad de revisar el tipo renovación urbana que se esta utilizando, pues no se ha definido tipologias de renovación y subjetivamente se definio un solo tipo de normativa, aunque las características morfológicas y de gestión sean diferentes para las zonas industriales de gran extensión o residenciales con alta individualización predial. 2) pueden ser considerados como artificios elaborados por quien los define, como es el caso del fallo *Incapacidad de generación de nuevas viviendas VIS y VIP en tratamiento de renovación urbana*, el cual varios expertos expresan que la visión de la mixtura de viviendas VIS y VIP en las mismas unidades de actuación urbanística con los desarrollos inmobiliarios, son artificiosos y complejos de manejar por la estratificación y las administraciones. 3) son interdependientes de otros problemas y son altamente dinámicos, como es del fallo *debilidad en el operador urbano para la gestión del tratamiento de renovación urbana*, el cual los expertos expresaron la interdependencia de esta debilidad con los temas de gestión asociada, gestión predial, protección a moradores y

preinversiones en el territorio. 4) incorporan tanto elementos técnicos como políticos, como es el caso del fallo *Ausencia de fondo de renovación urbana*, el cual los expertos consideraron que la inoperancia de la figura se da por la falta de partidas presupuestales por parte de la administración pública, pues políticamente no está priorizado en la agenda pública pues puede generar costos políticos como los generados en el plan parcial Naranjal.

En conclusión la renovación urbana en la ciudad de Medellín, constituye un problema público complejo, el cual interactúa de forma permanente con otros problemas asociados a servicios públicos domiciliarios, hábitat, moradores, infraestructura, entre otros, lo que genera mayor dificultad para su estructuración y posterior tratamiento a través de políticas públicas. Además de ello, la multicausalidad propia de un problema complejo, genera incertidumbre en el desarrollo del accionar gubernamental, más aún cuando no existen políticas y normatividad clara que regule el ámbito de acción e intervención de los actores públicos y privados afectados por el tema en cuestión.

Atendiendo a lo anterior, se puede argumentar la necesidad de la construcción de políticas públicas para el abordaje adecuado de la renovación urbana en la ciudad de Medellín, toda vez que, una política pública permite establecer el conjunto de situaciones problemáticas que componen el problema público y a su vez, construir alternativas de solución que respondan a las necesidades de este, generando lineamientos de intervención claros y duraderos y unificando el accionar gubernamental bajo un mismo objetivo.

Líneamientos de política pública para la renovación urbana

Ejercicios investigativos como el presente son fundamentales para construir un discurso que permita que el problema asociado a la renovación urbana entre en la agenda pública tanto del nivel local como del nivel nacional, dadas las debilidades halladas en estos niveles. Dicha construcción de discurso debe acompañarse de dos estrategias que avancen en simultaneo:

Por un lado, la estructuración detallada del problema público con el énfasis en la identificación de lógicas causales que permitan a partir de datos y evidencia la posterior construcción de alternativas de solución. Por el otro, la configuración de una red de gobernanza que sostenga el tema en la agenda pública, genere inquietud en la autoridad estatal y esté dispuesta para la construcción de soluciones de política. Resulta fundamental que la estructuración del problema público y la configuración de la red de gobernanza se desarrollen de forma simultánea pues esto permitirá una comprensión amplia del problema desde los diversos intereses de los actores y a su vez, permitirá que los actores vayan visualizando su rol en la construcción, implementación y seguimiento de las acciones de política.

Con la construcción detallada, amplia y profunda del problema público, es preciso identificar que instrumentos de política se pueden utilizar y combinar de manera que se construyan alternativas de solución. Como lineamiento para esto resulta clave recalcar:

- Se debe tener en cuenta la complejidad político administrativa de las entidades que intervienen en el proceso de la renovación urbana de manera que las alternativas de solución partan de esta realidad para que las soluciones que se propongan sean consistentes con las capacidades institucionales.

- Se deben tener en cuenta las restricciones jurídicas existentes de manera que se analice si la viabilidad de la implementación de las soluciones propuestas implican la promoción de ajuste o nueva legislación desde el nivel central.
- Como elemento transversal tanto en la discusión de política como en su implementación se debe procurar por el desarrollo de estrategias pedagógicas y de comunicación para no generar desequilibrios en la participación de actores (moradores) que no tienen el lenguaje técnico que bien pueden tener otros actores del proceso (constructores, autoridades, empresas)

Ahora bien, con las propuestas de alternativas de solución que se concerten entre los actores y que la autoridad pública identifique como logrables, es necesario establecer mecanismos de adopción de la política que aseguren el cumplimiento de la misma. Para ello, además del acto administrativo que se seleccione, es fundamental identificar una autoridad pública que ejerza el liderazgo en el proceso de la política y el continuo fortalecimiento de la red de gobernanza.

Definitivamente la implementación de una política pública que pretenda dinamizar la renovación urbana debe contar con mecanismos de interacción con otras políticas, a saber, para Medellín en particular con la política pública de protección a moradores y en general, con las políticas de vivienda y aprovechamiento del espacio público.

Desde la formulación es clave la construcción de un modelo de seguimiento que permita identificar si la implementación de la política se está desarrollando de forma adecuada y que esto permita la compilación de datos suficientes para habilitar procesos de evaluación de políticas públicas.

9. Bibliografía

Anderson, J.E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.

Banco Mundial (1993). *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional*.

Washington, d.c.: Banco Mundial.

Brites , W. (2015). *Obras de infraestructura y cambios en el entorno urbano. acerca del avance de la ciudad legal sobre los asentamientos informales . revista urbano N 32 , 6-15.*

Castillo, M. P. (2012). *Renovación urbana: planes, instrumentos, actores y el operador urbano, estudio comparativo de las experiencias de Barcelona y Medellín. Tesis de Maestría en desarrollo urbano y territorial . Barcelona : Universidad Pontificia de Cataluña .*

Cobb, R. W. y Elder, C. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda, México, NOEMA.*

Cubaque , C. (2020). *Análisis de los actores de la renovación urbana en la ciudad de Medellín mediante la formulación e implementación del plan parcial naranjal y arrabal, entre el*

- periodo de estudio 2012 al 2018. *Trabajo de investigación maestría en Urbanismo* .
Bogota : Universidad Nacional de Colombia .
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores. Colombia.
- Dunn, W. (2007). *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, New Jersey.
- Fuster-Farfán, Xenia. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE (Santiago)*, 45(135), 5-26. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200005>
- García , J. (2014). Tesis de grado maestría en Estudios Urbano - Regionales . *Impacto de la implementación de la ley 388 de 1997 en medellin (1999 - 2014)* . Medellín : Universidad Nacional de Colombia .
- Gonzales , J., & García-Velasco , R. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 243-265.
- Goicoechea M. (2018). ¿Desarrollo en el sur de Buenos Aires? Renovación urbana y valorización inmobiliaria. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(2). <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.15446/bitacora.v28n2.70152>
- Granda , D., & Mejía , J. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. sistematización de experiencias. *Estudios de derecho* , 155 .

- Hernández Aja, A., Matesanz Parellada, Á., Rodríguez-Suárez, I., & García Madruga, C. (2015). Evolution of urban renewal policies in areas of integrated renovation in Spain (1978-2012). *Informes de La Construcción*, 67(Extra1). <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.3989/ic.14.05>
- Hoyos López , B. (2018). Renovación urbana sobre el barrio naranjal en Medellín: una estrategia de planeación urbana como expresión de gentrificación. *Trabajo de grado* . Medellín : Universidad de Antioquia .
- Jaramillo , C., & Montoya , s. (2012). Las dificultades de los Planes Parciales de renovación urbana en Medellín. *Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín*, 38.
- Jaramillo , C. (2017). El corredor del río en el modelo de ocupación territorial de Medellín, análisis de riesgos y oportunidades en la gestión futura de los Macroproyectos del corredor del Río del Acuerdo 48 de 2014, frente a la materialización del Modelo de Ocupación de la Ciudad. Tesis de maestría. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones . *Perspectivas teóricas. Ciencia Política* N3.
- Martins, M. L. R., & Santos Pereira, A. L. dos. (2019). Urban Regeneration in the Brazilian urban policy agenda. *European Planning Studies*, 27(6), 1129–1145. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1598021>

- Leyva, S. (10 de junio de 2015). *Observaciones al diseño del POT de Medellín*. Obtenido de researchgate : <https://www.researchgate.net/publication/277720167>
- Leyva, S. (2015). Análisis institucional del futuro metropolitano. Area Metropolitana del Valle de Aburra, Bio2030 DOI:10.13140/RG.2.1.1539.3448
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ospina Gonzalez , A. (2020). La memoria urbana en procesos de renovación. *Trabajo de grado facultad de arquitectura*. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Peña, V. (2013). ¿ Que ha salido mal ? hallazgos sobre la implementación de politicas publicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. *Revista de Gestión Pública, Volumen 2, issn 0719-1829, 405-438*.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teorica. Entre la intención y la acción .
- Suarez G, C. (2010). Renovación urbana ¿una respuesta al pánico moral? *Territorios* , 111-124.
- Subirats, J. (1992). Análisis de politicas públicas y eficiencia de la administración. *Ministerio para las adminisitraciones públicas, Instituto Nacional de adminisitración publica (INAP)* . España .

- Vásquez , K. (2016). Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen Nacional para la Educación Superior en el Ecuador, 2011-2015 .
Tesis de Maestria, Flacso . Ecuador .
- Vázquez, A. M. (2010). Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones. *Investigaciones de Historia Económica*, 6(17), 202–204. [https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.1016/S1698-6989\(10\)70059-X](https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.1016/S1698-6989(10)70059-X)
- Zittoun, P. (2015). Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective. *Public Policy and administration Vol:30* .
- Zhuang, T., Qian, Q. K., Visscher, H. J., Elsinga, M. G., & Wu, W. (2019). The role of stakeholders and their participation network in decision-making of urban renewal in China: The case of Chongqing. *Cities*, 92, 47–58. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.1016/j.cities.2019.03.014>