

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**

**Departamento de Asuntos Públicos**

**Convocatoria 2015-2017**

**Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos**

**La incidencia de la nueva planificación urbana en el desarrollo urbano mercantilizado.**

**El caso de la ciudad de Cali en los últimos 16 años**

**James Antonio González Guevara**

**Asesor: Marco Córdova**

**Lectores: Ramiro Rojas Pierola y Claudia Ximena López Rieux**

**Quito, abril de 2018**

## **Dedicatoria**

El primer agradecimiento es para Dios, por brindarme la oportunidad de realizar la maestría y haberla culminado con éxito; a mi esposa y a mi hijo por el acompañamiento y el apoyo durante la estadía en Flacso-Ecuador. De igual manera, para mi mamá, mi padre y mi hermano, por estar pendiente desde Colombia de todo este proceso. Por último, agradezco a Marco Córdoba por su disposición y su aporte desde su experticia a esta investigación.

## Tabla de contenidos

<b>Ilustraciones</b> .....	<b>V</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>VII</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>9</b>
<b>Marco teórico</b> .....	<b>9</b>
1. Reflexiones generales sobre la cuestión urbana y el rol de la planificación .....	9
2. La entrada del capitalismo global.....	11
3. El desarrollo urbano en la ciudad neoliberal: el protagonismo de los negocios inmobiliarios.....	14
3.1. Los grandes proyectos urbanos (GPU) como nuevo producto inmobiliario.....	20
4. La planificación urbana en la actualidad: hacia una política subsidiaria .....	23
4.1. La planificación urbana estratégica .....	23
4.2. La planificación urbana actual al servicio del capital .....	29
5. La mercantilización del desarrollo urbano: implicaciones metodológicas .....	31
5.1. La mercantilización del desarrollo urbano.....	31
5.2. La incidencia de los nuevos planes urbanísticos en el desarrollo urbano mercantilizado.....	32
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>38</b>
<b>Estado del arte</b> .....	<b>38</b>
1. Procesos urbanos de mercantilización: la expansión urbana en Latinoamérica.....	38
2. Los grandes proyectos urbanos como nuevas formas de mercantilización del desarrollo urbano.....	43
2.1. Casos emblemáticos en Estados Unidos y Europa .....	43
2.2. Los grandes proyectos urbanos en América Latina .....	48
2.3. Consideraciones finales .....	56
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>60</b>
<b>Aspectos contextuales del caso de estudio</b> .....	<b>60</b>
1. Proceso histórico y estado actual de la planificación urbana en Colombia .....	60
1.1. Primera etapa de la planificación: planes directores y planes piloto .....	60
1.2. Segunda etapa de la planificación: la crisis de la planificación.....	61
1.3. Tercera etapa de la planificación: el cambio de paradigma de la planificación urbana en Colombia y contexto actual.....	62
2. Contexto general del plan de renovación urbana “Ciudad Paraíso” en Cali .....	65
2.1. Problemática y respuesta: Surgimiento del proyecto.....	68
2.2. Características generales del proyecto y estado actual .....	73

2.3. Caracterización socioeconómica del área de intervención .....	75
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>81</b>
<b>La planificación urbana subsidiaria en la ciudad de Cali y sus implicaciones en el desarrollo urbano .....</b>	<b>81</b>
1. La planificación urbana actual en la ciudad de Cali.....	81
1.1. Nivel de interacción del Plan Zonal Ciudad Paraíso .....	81
1.2. Eficiencia .....	89
2. Condiciones generales de la mercantilización del desarrollo urbano: efectos de una planificación urbana subsidiaria.....	97
2.1. Modificación funcional y físico espacial .....	98
2.2. Modificación de la rentabilidad de los usos del suelo .....	101
2.3. Elitización .....	106
2.4. Aumento significativo de productos inmobiliarios.....	110
3. El plan de ordenamiento territorial de Cali como variable explicativa de la mercantilización del desarrollo urbano .....	115
<b>Conclusiones .....</b>	<b>117</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>122</b>
<b>Lista de referencias .....</b>	<b>128</b>

## Ilustraciones

### Figuras

Figura 2.1. Perímetro y sectores del programa de renovación urbana, 1998.....	54
Figura 3.1. localización Cali.....	67
Figura 3.2. Crecimiento urbano de Cali.....	69
Figura 3.3. Piezas urbanas y centralidades de Cali.....	70
Figura 3.4. Intervenciones en el centro global .....	71
Figura 3.5. Localización Plan Zonal “Ciudad Paraíso” y barrios a intervenir.....	72
Figura 3.6. Componentes del Proyecto Ciudad Paraíso, Cali-Colombia.....	73
Figura 3.7. Fases de construcción proyecto Ciudad Paraíso.....	74
Figura 3.8. Pirámide de población Calvario – San Pascual 2014.....	77
Figura 4.1. Estructura predial actual y proyectada P.P. San Pascual.....	100
Figura 4.2. Valores del suelo por polígonos normativos.....	105
Figura 4.3. Valores del suelo por polígonos normativos.....	106
Figura 4.4. M2 construidos por año según destino.....	112
Figura 4.5. Tendencia lineal m2 construidos VIS y No VIS.....	112
Figura 4.6. Tendencia lineal m2 construidos comercio por año.....	113
Figura 4.7. Localización de Planes Parciales en Cali y su estado actual.....	114

### Tablas

Tabla 1.1. Manifestaciones del desarrollo urbano mercantilizado.....	19
Tabla 1.2. Modelo de análisis del desarrollo urbano mercantilizado.....	23
Tabla 1.3. Componentes de los planes urbanos tradicionales y planes estratégicos.....	28
Tabla 1.4. Definición operativa para medir el impacto de los procesos de planificación estratégica en términos de gobernanza.....	34
Tabla 1.5. Modelo de análisis.....	36
Tabla 3.1. Relación normativa general de la planificación en Colombia .....	63
Tabla 3.2. hogares y negocios identificados en el proyecto ciudad paraíso.....	76
Tabla 3.3. Rangos de edad de miembros de hogar proyecto ciudad paraíso.....	76
Tabla 3.4. Oficios de la población mayor de 16 años en el proyecto ciudad paraíso .....	78
Tabla 4.1. Variables utilizadas para el cálculo del valor de suelo.....	104

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, James Antonio González Guevara, autor de la tesis titulada “La incidencia de la nueva planificación urbana en el desarrollo urbano mercantilizado: el caso de la ciudad de Cali en los últimos 16 años” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'James', written over a horizontal line.

James Antonio González Guevara

## Resumen

La mercantilización del desarrollo urbano se refiere a las diferentes dinámicas llevadas a cabo en el ámbito urbano, que priorizan los aspectos económicos por encima de los aspectos sociales, culturales y ambientales. En ese sentido, si la tierra, la vivienda, los bienes públicos u otros bienes que se encuentran y se producen en el escenario urbano para la reproducción social, pasaran a ser un medio exclusivo para obtención de ganancia, estaríamos ante un proceso de desarrollo mercantil. Esta dinámica puede ser hallada con más claridad en una temporalidad acuñada a las últimas tres décadas, y se encuentra presente en la mayoría de ciudades que se han insertado en el marco económico dominante, lo que ha provocado una diversidad de debates acerca de sus diferentes manifestaciones o fenómenos.

En estas manifestaciones, los Planes Urbanísticos juegan un papel fundamental, ya que, en dicha hoja de ruta se establecen las directrices generales para las actuaciones urbanísticas que se proyecten realizar en una ciudad, las cuales deben responder a ciertos principios amparados en la colectividad social y el desarrollo territorial. Pero hoy en día, difícilmente encontramos producciones académicas que relacionen empíricamente las formas de desarrollo urbano con los nuevos modelos de planificación (Sagredo y Maximiliano 2003; Gonzalez y Villavicencio 2010), la mayoría de estudios se centran en los impactos socio-territoriales de ciertos fenómenos urbanos, así como en la aparición de un nuevo modelo de gestión con características empresarialistas. Es por ello, que el presente estudio representa un aporte al debate sobre la política urbana, al analizar la planificación urbana de última generación - caracterizada por un alto nivel de flexibilidad- y su incidencia en el desarrollo urbano sin un sentido social.

Para dicho análisis se tomó como caso de estudio el proyecto de renovación urbana “Ciudad Paraíso” que actualmente se lleva a cabo en la ciudad de Cali. De acuerdo con los resultados más importantes del estudio, este proyecto se ha desprendido de las políticas generales de planificación para facilitar una intervención cuasi-privada que amenaza con una desterritorialización. El trabajo se desarrolló a partir de un diseño de investigación cualitativo de único caso, basado en la identificación de los atributos de la mercantilización urbana por un lado y de la planificación urbana flexible por el otro, que permitió responder la siguiente interrogante: ¿qué factores han incidido en desarrollo urbano mercantilizado de la ciudad de Cali en las últimas décadas?

## **Introducción**

La planificación urbana en Latinoamérica ha dejado de ser el resultado de una política territorial de mayor alcance. A mediados del siglo XX la planificación era considerada como un instrumento necesario para superar la condición de “subdesarrollo” en la región, en la medida en que se buscaban crear las mejores condiciones para la organización de la actividad industrial. En este proceso se destacaban como principales actores las corporaciones regionales y el Estado, que trataban de mitigar de cierto modo las limitaciones para el desarrollo, como las inundaciones y la falta de energía. Poco después, frente a la complejidad social que denotaban las ciudades, como la acelerada urbanización por la misma industrialización, casi de manera paralela aparecerían las políticas urbanas y los nuevos actores de la planificación.

Inicialmente se pensaba que este nuevo enfoque de la planificación no se centraría simplemente en el plan urbano, ya que, tal como se había insinuado, el desarrollo regional ha sido el objetivo perseguido por los Estados Latinoamericanos, de hecho, desde los años 50, no obstante, estas condiciones históricas están mutando paulatinamente con la apertura de un nuevo modelo. Entre un ir y venir de cambios político-administrativos, es en los años 90 cuando se emprende una reforma constitucional en varios países de la región, con la idea de mitigar las disparidades territoriales y afianzar la descentralización, pero como veremos más adelante, estas intenciones empezaron a responder más a cambios imbricados en la globalización, en un desarrollo regional centrado en procesos de potenciación de unos pocos centros tradicionales –ciudades- de acumulación (Boisier 2012).

Bajo el nuevo enfoque -que comenzó a avizorarse hace aproximadamente tres décadas-, la planificación urbana se estableció como un instrumento fundamental para lograr la mencionada unidad nacional, a través de la consolidación de la democracia, la protección del medio ambiente y la materialización de la autonomía local. De esa manera, es que se ha argumentado que la planificación se ha enriquecido y se ha distanciado de la planificación rígida-tradicional, especialmente por su orientación a concepciones estratégicas y formulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación. Un ejemplo de lo anterior es el Estatuto de la Ciudad en Brasil, que implementó una serie de instrumentos en materia de política territorial para ser aplicados en los diferentes municipios,

basados en la defensa de la función social en la ciudad y la democratización de la gestión urbana (Instituto Polis 2002).

Según José Fernández el dinamismo del entorno socioeconómico ha dado paso a estos cambios tan importantes, lo cual podría entenderse como la transición de la planificación convencional a un nuevo modelo de gestión pública, que ha suscitado en lo particular, a la aparición de nuevos instrumentos de análisis (Fernández 1997). Entre los más importantes están los siguientes: el predominio del proceso en la manera de integrar el diseño y la ejecución, estableciendo instrumentos para garantizar la gestión del suelo por ejemplo; el enfoque estratégico o flexible que tiene hoy en día la planificación, donde se incorpora un alto grado de incertidumbre a la hora de la toma de decisiones y se involucra a los diferentes actores sociales; la orientación al costo-beneficio, muy diferente del enfoque tradicional que se concentraba en la fijación de objetivos; y por último se identifica una planificación orientada hacia la demanda (ciudadanos, empresas), muy diferente de la planificación ortodoxa que se centraba en satisfacer las exigencias de los elementos de la oferta urbana (infraestructura, equipamientos, etc). (Fernández 1997).

De acuerdo a los criterios iniciales y a los antes expuestos, se puede llegar a un consenso de que la planificación actual se plantea como un instrumento sustentable, fundamentado en la idea de mantener un equilibrio entre el componente ambiental, social, político y económico, con la finalidad de alcanzar las mejores condiciones de calidad de vida para las poblaciones, es decir el orden deseado. Pero en realidad cabría preguntarse cómo se construye el orden deseado y a que responden las actuales condiciones de desigualdad urbana. Si bien, se habla de un nuevo paradigma de la planificación con objetivos democráticos y sustentables, en la actualidad son los expertos con una influencia fuerte de algunos sectores económicos quienes realizan sus propuestas de modelos de ocupación territorial, una dinámica orientada hacia el crecimiento económico, que se puede constatar con la mercantilización del desarrollo urbano en muchas ciudades de Latinoamérica.

Es una fase donde se puede intuir que el orden espacial el cual había sido completamente controlado por el Estado ha trascendido a la dirección de las fuerzas del mercado, lo que puede ser considerado según Pedro Abramo como “la mano invisible urbana” (Abramo 2011), es decir, una dinámica manifestada en la operación masiva de los negocios inmobiliarios que evidentemente ha llevado a un paisaje de desequilibrios espaciales y sociales. Dichas

consecuencias territoriales atribuidas a la planificación subsidiaria pueden hallarse en razones más amplias como la penetración del capital bancario extranjero o financiarización de la economía que se ha dado en la mayoría de los países de la región.

De acuerdo a lo anterior, la manera de proceder de los mercados formales del suelo se da actualmente bajo la lógica financiera, donde el suelo se convierte en su principal soporte o medio para la acumulación, a lo cual se le pueden atribuir los cambios presentados en la estructura urbana de las ciudades: por un lado una expansión ilimitada con una oferta masiva de viviendas para los diferentes sectores en la periferia, y por otro lado la regeneración de áreas centrales con productos emblemáticos como centros comerciales, torres de usos mixtos, conjuntos cerrados, etc. que tiene como objetivo la captación de las rentas urbanas sin tener en cuenta las características simbólicas y socio-espaciales de una ciudad (Pradilla 2014).

Este desarrollo orientado hacia el crecimiento económico puede hallarse también en una temporalidad específica de la ciudad de Cali, que coincide con la formulación de un nuevo plan urbano. Se trata del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado en el año 2000, que empezaba hacer efectiva, junto al POT de Bogotá y Medellín, las disposiciones emanadas en la recién expedida ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1998), norma heredada de la reforma institucional y del cambio en el modelo de gestión en la nación (Estupiñan 2006) que busca validar ciertos principios democráticos. Bajo este nuevo marco de planeación, el desarrollo urbano de la ciudad de Cali se empezó a debatir entre la expansión y la renovación urbana.

En el año 2000 ante el déficit habitacional que presentaba la ciudad, se tomaron decisiones en el POT frente a la manera cómo iba a crecer la ciudad, una de ellas fue la creación de una zona de expansión de 2600 hectáreas hacia el sur de la ciudad (POT 2000), considerando de que en la misma existían vacíos urbanos con servicios públicos que podían suplir la demanda habitacional. Una de las causas a la restricción de acceso al suelo en dichas áreas vacantes, estuvo relacionada con los altos precios de la tierra que por mucho tiempo ha regulado el mercado inmobiliario y a la no aplicación de políticas de captación de plusvalías. De esa forma en los primeros diez años del siglo XXI, en la ciudad de Cali se identificaba un patrón urbano expandido, con una tendencia a la conurbación con los municipios aledaños.

La otra forma de crecimiento que se estableció o por lo menos quedó planteada en el POT del año 2000, fue la renovación urbana del centro tradicional como una opción de desarrollo más compacta. A diferencia de la expansión urbana que ya venía siendo una constante con cada aprobación de un plan urbano, la renovación se planteaba por primera vez en este nuevo POT bajo la figura de tratamiento urbanístico y con la retórica de revitalización, modernización y competitividad, identificándose fácilmente una intención de re-potencializar unas zonas específicas de la ciudad a través de una política subsidiaria.

En ese proceso, también se iba a notar que la participación de los actores no estatales en la nueva planificación urbana estaba desprovista de legitimidad, en la medida que solo se involucraban actores privados, lo que daba a entender que el desarrollo de la ciudad se estaba concentrando en intereses del mercado o más propiamente del sector inmobiliario. Es por ello que en este tipo de producción urbana centraremos nuestra discusión, ya que evidencia de manera directa las contradicciones del desarrollo contemporáneo. Lo anterior es una muestra de cómo han venido evolucionando las principales urbes latinoamericanas en las últimas décadas como consecuencia de los cambios en las formas de planificación, cambios que están vinculados en buena medida con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico, el cual ha facilitado que se impongan las lógicas del mercado. En esa medida las ciudades capitalistas son generadoras de desigualdades que se manifiestan en el espacio como consecuencia de las operaciones del libre mercado de la tierra.

“Estos mercados-libres-generadores de desigualdad, señala Harvey, no surgen a través de la corrupción o de la conspiración sino, fundamentalmente, como producto de las convenciones habituales del mercado y de la competencia, de cómo funciona la economía del espacio urbano libre de restricciones a fin de lograr la máxima eficiencia organizativa para el desarrollo capitalista” (Soja 2000, 165).

Bajo estos argumentos finales que estuvieron acompañados de un recorrido del desarrollo urbano de Cali, en la propuesta de investigación se plantea la siguiente interrogante: ¿qué factores han incidido en desarrollo urbano mercantilizado de la ciudad de Cali en las últimas décadas?

Se plantea como hipótesis que entre otros factores que han condicionado el desarrollo urbano mercantilizado de las últimas décadas, está en la manera tan flexible como se están

estructurando los planes urbanísticos, donde sus instrumentos de gestión priorizan los aspectos económicos por encima de los sociales, lo cual ha terminado por cambiar el valor de uso del suelo a un valor de cambio. Esto quiere decir que la flexibilidad que algunos especialistas destacan de la planificación actual, más que responder a las necesidades reales del territorio (inclusión social), se ajusta a los requerimientos de los intereses privados, que son los encargados de configurar finalmente el espacio urbano bajo todas las garantías del Estado; “los agentes privados especialmente los inmobiliarios son los que asumen el papel de productores directos del espacio, conformando un grupo que junto con las obras públicas, adquiere un volumen importante dentro de la producción de valor” (Gonzalez y Villavicencio 2010, 10).

Podríamos decir de esa manera que entre más flexible sean los planes urbanos más mercantilizado es el desarrollo. Los Planes de Ordenamiento Territorial en definitiva ajustan sus disposiciones normativas para la definición de proyectos urbanísticos y modificaciones en el uso del suelo, a propósito de su valorización o generación de plusvalías, que finalmente son captadas por los agentes que hacen factibles los intereses políticos del Estado (Cuenya 2011). Esto evidencia las contradicciones que presentan hoy en día los POT frente a la visión ideológica de la prevalencia del interés general sobre el particular.

El diseño de la investigación se basa en el tipo no-experimental de N pequeña, es decir, se plantea desde el “método de estudios de casos”, optando por un solo caso o caso único. De esta manera se optó por estudiar el caso de la ciudad de Cali, específicamente el proyecto de renovación urbana “Ciudad Paraíso” desde el año 2000 hasta el 2017, que permitió explicar cualitativamente mediante la secuencia de sucesos y el testimonio de actores, la manera en que el caso evidenciaba un desarrollo urbano mercantilizado. En ese orden de ideas, apoyado en la información recolectada de fuentes primarias y secundarias se realizó la revisión de cada uno de los componentes de la variable independiente y dependiente. Por otro lado, se hizo necesario el uso de herramientas espaciales (Sistemas de Información Geográfica – SIG), para complementar nuestro análisis cualitativo; por medio de la identificación de varios casos del tipo analizado- principio de localización-, se ratificó la consolidación de una nueva lógica de desarrollo urbano (Buzai 2010).

Para la recolección de datos mediante fuentes primarias se realizaron en total 6 entrevistas semi-estructuradas a los actores estatales y no estatales involucrados, adicionalmente se utilizaron

entrevistas desarrolladas en otros trabajos académicos de la misma área de estudio con el fin de identificar discursos en común; estos fueron los funcionarios públicos (Planeación Municipal y EMRU), sociedad civil (dirigentes comunitarios, habitantes tradicionales, comerciantes) agentes privados y académicos. Revisar anexo metodológico.

Ahora bien, para la selección del caso específico de la ciudad de Cali se tomaron en cuenta los siguientes atributos: la riqueza de los datos que nos permitió resolver cada una de las dimensiones de nuestras variables de estudio; la similitud de las condiciones generales de este caso con otros en donde ya se habían contrastado las variables, principalmente en su variable independiente, que permitió un número de observaciones de sus valores; sus valores extremos en la variable independiente, ya que a pesar de no ser un caso reconocido o “típico” ya contrastado con una teoría en particular, la evidencia cotidiana de sus condiciones generales –presentadas con anterioridad- permitió justificar su utilización.

La presente investigación se ha estructurado de la siguiente manera: En el Capítulo I, se desarrolla el marco teórico que rige el presente trabajo, donde se conceptualiza por un lado la planificación urbana flexible y el desarrollo urbano mercantilizado. En el primer acápite se encuentra el debate más amplio sobre la cuestión urbana y la planificación, que trata sobre la apertura de los nuevos paradigmas para la comprensión de la ciudad que son la base de los estudios urbanos en la actualidad; continuando con el debate macro, en el segundo acápite se presentan los fundamentos más amplios de las transformaciones producidas por el capital; seguido de esto, se realiza una aproximación conceptual de la mercantilización del desarrollo urbano partiendo de la globalización financiera y el protagonismo actual de los negocios inmobiliarios (De Mattos 2008 y Pradilla 2014). En el mismo punto, se explora el concepto de desarrollo que se complementa con los aportes teóricos de Topalov (1978) y Pirez (2014).

Ya en el cuarto acápite se realiza una descripción de los GPU (Cuenya 2008) como una manifestación de la mercantilización que aporta cualidades importantes de análisis. En el quinto acápite del Capítulo I, se teoriza la planificación urbana flexible a partir de los aportes más recientes que defienden la planificación estratégica y se describen sus atributos principales. Por otra parte, se hace una revisión de la literatura crítica de la planificación estratégica, aun cuando no se utilizan atributos de estudio. El Capítulo I termina con la argumentación de la hipótesis y la definición de las unidades observables de cada variable.

El capítulo II (Estado del Arte) contiene los avances más importantes sobre los distintos procesos de desarrollo urbano mercantilizado en Latinoamérica, donde se destacan las experiencias más recientes del crecimiento difuso por un lado y concéntrico por el otro, resaltando en este último caso las características más importantes de las grandes intervenciones urbanísticas a través de proyectos.

Con la idea de contextualizar al lector con el caso de estudio y argumentar la pertinencia del mismo, el capítulo III se organizó de la siguiente manera: en la primera parte se hace un repaso de la historia de la planificación en Colombia y de la caracterización de su estado actual, haciendo un énfasis especial sobre el proceso en la ciudad de Cali; en un segundo orden, se realiza la presentación del surgimiento del proyecto Ciudad Paraíso y sus características generales, con la idea de situar al lector en las particularidades actuales e históricas de la ciudad y de la intervención; la caracterización socio-económica que hace parte fundamental de este capítulo, pretende establecer similitudes y diferencias en las áreas de intervención, que servirán de insumo para el análisis de la variable dependiente.

Finalmente, en el capítulo cuatro se muestran los resultados más importantes del análisis en la ciudad de Cali, de las variables de la planificación urbana actual y del desarrollo urbano mercantilizado para en líneas posteriores argumentar la hipótesis de estudio. Todo lo anterior representa un aporte académico al debate sobre la política del suelo y el desarrollo urbano en la región, enfatizando en los impactos territoriales que se producen como consecuencia de una política urbana transigente y poco democrática. Esto en vista de que hay pocos estudios que comprueben empíricamente el efecto causal de los nuevos instrumentos de planificación urbana en el desarrollo urbano; la mayoría de estudios encontrados sobre el desarrollo urbano, se concentran en los impactos socio-territoriales de las nuevas formas urbanas de acumulación, así como en la aparición de un nuevo modelo de gestión con características empresarialistas.

De esa manera se aportan criterios de observación para cada una de las variables (independiente y dependiente) que posibilite identificar de qué manera los nuevos planes urbanos han provocado un desarrollo urbano sin un sentido social. También implícitamente se hace una contribución a la discusión social sobre la participación ciudadana en el contexto actual latinoamericano, que ha venido teniendo un carácter ineludible en la toma de decisiones frente a políticas públicas. Se espera entonces que este trabajo de investigación

coadyuve desde lo académico a construcción de planes de ordenamiento más integrales con el objetivo final de mejorar las prácticas de intervención en la ciudad.

## Capítulo 1

### Marco teórico

#### 1. Reflexiones generales sobre la cuestión urbana y el rol de la planificación

La crisis urbana que se empezó a evidenciar a partir de los años 60 en la mayoría de ciudades del mundo, fue uno de los indicios de que el viejo orden económico global que se había adoptado en los países industrializados después de la posguerra ya estaba llegando a su fin. Esta condición llevó a un proceso de reestructuración, que como menciona Soja en *Postmetropolis*, marco un punto de inflexión en la geo-historia del capitalismo industrial urbano (Soja 2008), el nuevo orden urbano de las grandes metropolis capitalistas empezó a desafiar los enfoques tradicionales de los estudios urbanos, dando paso de esa forma a un nuevo paradigma de la comprensión sobre la ciudad; la escuela de la economía política urbana influiría profundamente en el saber urbano hasta la actualidad.

Lo que estaba sucediendo en las grandes metrópolis y en buena medida iba a ser interpretado por los nuevos estudios críticos de la ciudad era:

...la suburbanización masiva, el surgimiento de una cultura del consumo, la fragmentación política metropolitana, la decadencia de la ciudad interior, la creciente segregación (la formación de guetos), las cambiantes relaciones entre el trabajo y la gestión y el surgimiento de nuevos movimientos sociales que reclamaban una mayor justicia social en la ciudad (Soja 2008, 153).

Los estudios de la economía política radical giraban en torno a la comprensión de las tendencias del capitalismo a reproducir pobreza y desigualdad, principalmente en el ámbito urbano, algunos más concentrados en los procesos sociales como Castell y otros más centrados en la especificidad espacial del urbanismo como Harvey y Lefebvre.

Castell es el primero en producir este giro fundamental en la reflexión sobre la cuestión urbana, planteando en los años 70 que los cambios en las formaciones sociales (o cambios espaciales) se localizaban en las relaciones de poder (relaciones entre clases sociales), esto es la manera en que una clase determinada lleva a cabo sus intereses en contradicción con los intereses de otras clases, donde lo económico - como estructura - se inscribe en ese conflicto (Castell 2004). Castell consideraba de esa forma que las estructuras espaciales estaban sujetas a una serie de procesos sociales, las cuales están bajo las características de los modos de

producción capitalista. Por otro lado Harvey describió la ciudad capitalista como un espacio donde la distribución y redistribución del ingreso real de los procesos de urbanización no era equitativa, esta se podía evidenciar en las operaciones de libre mercado en esferas como la tierra, el comercio y las finanzas, desde el cambio de valor de los derechos de propiedad por una intervención pública, hasta la discriminación por parte de los bancos a la concesión de créditos a los habitantes de barrios pobres (Harvey 1977).

Dentro de los debates mencionados hasta el momento sobre la cuestión urbana, de la especificidad y los cambios en las formas espaciales, la planificación urbana empieza a ser uno de los puntos de atención; Castell establece que el corazón del análisis de la cuestión urbana está en el estudio de la política urbana, es decir, en la caracterización de las formas de regulación de los aparatos del estado (instancia política) para controlar el conflicto por los consumos colectivos. Es así que la planificación entra como componente principal de análisis de la política urbana, como proyecto decisorio emprendido por un problema de índole urbano, el cual reprime las contradicciones antagónicas y asegura los intereses de la clase social dominante (Castell 2004). Harvey comparte de alguna manera este punto de vista, y ve a la planificación urbana como una herramienta al servicio del capital y el Estado capitalista; argumentaba que la planificación no suele ser una práctica de libre manejo por parte del sector público, sino que termina inserto en poderosos campos políticos y económicos que la dirigen hacia la maximización de la ganancia, lo cual hace más evidente los mencionados desequilibrios espaciales y sociales, como por ejemplo la expulsión de los pobres que se derivan de los planes de renovación urbana (Harvey 1977).

Las formas de producción social del espacio que se derivan de la planificación ya habían sido caracterizadas también por Henri Lefebvre -dentro de la expresión combinada del espacio urbano entre forma y proceso-, como una configuración que se deriva de una visión geográfica macro (Soja 2008), el cual plantea una condición general o global de la realidad urbana, sin tener en cuenta las experiencias concretas de la vida cotidiana. Estas últimas prácticas espaciales localizadas, según Lefebvre, también terminan transformando las condiciones materiales e históricas de la ciudad, convirtiendo al espacio social en un producto que es engendrado por fuerzas políticas y sociales, una herramienta de pensamiento y de acción, medio de producción y de control, de dominación y de poder (Lefebvre, 2013). Así la “visión geográfica macro”, entra en el conjunto de relaciones complejas y dinámicas entre cosas que constituyen el espacio, “las cuales se visibilizan a través de las relaciones

dialécticas entre el espacio concebido (mental), el espacio percibido (físico) y el espacio vivido (social), que se configuran de manera diferente de acuerdo con los modos de producción y el contexto histórico coyuntural”. (Rodríguez 2016, 236).

Las visiones de David Harvey y Henri Lefebvre nos permiten acercarnos de una manera general al análisis de los enigmas urbanos actuales -desde la especificidad del espacio- y a las implicaciones que pueden tener los planes urbanísticos en ello. Estos postulados que surgen en un momento de crisis urbana –donde también se empieza a insinuar un cambio en el régimen de acumulación capitalista-, serían el marco de referencia de los estudios de la etapa actual de capitalismo global y flexible (posfordista), la cual está marcada por procesos urbanos más complejos. Entramos así examinando a grandes rasgos en el siguiente apartado, algunas de las características de los nuevos cambios políticos y económicos que se produjeron a partir de la crisis del Fordismo, para destacar posteriormente algunas discusiones teóricas sobre los efectos en el contexto urbano y cómo ha sido el rol de la planificación.

## **2. La entrada del capitalismo global**

El modelo Keynesiano-Fordista que contribuyó al crecimiento económico de los países del norte global después de la gran depresión, fue cuestionado a principios de los años 70 por “su incapacidad para lograr sus principales objetivos; el equilibrio territorial, la equidad en la repartición territorial de la riqueza” (Klein 2005, 29) y la captación de las demandas que se presentaban en los diferentes sectores sociales. Lo anterior puso en duda el esquema centralizador del aparato estatal, que generó en los años 80 la reorganización de los Estados Nacionales en la mayor parte del mundo, modificándose principalmente su estructura política. En este proceso se destacó la descentralización como una idea que iba a reforzar la democracia, el equilibrio territorial y además vendría a incluir a los diferentes actores sociales en la gobernanza.

Es así como la descentralización empieza a operar con el traslado de funciones que antes eran del Estado a los niveles inferiores de administración (Municipios), dentro de las cuales sobresalió la entrega de poder político, fiscal y administrativo (Montesinos 2005). La tendencia de desarrollo a partir de ese momento sería a partir de lo local, dejando atrás esquemas centralizadores y de alguna manera autocráticos. “Puede argumentarse por lo tanto, que el empoderamiento y la autonomía de las instancias locales, constituyen las dimensiones

de la descentralización que configuran la dinámica política en contextos subnacionales”. (Córdoba 2012, 11).

Vale la pena adicionar que los cambios políticos señalados, estuvieron acompañados de una optimización en el uso de los recursos públicos, es decir, de una disminución del gasto, liquidación de entidades y programas poco necesitados, reducción de personal empleado, privatización y desregulación. Estas políticas liberales desregulatorias y los importantes cambios a nivel institucional, fueron estableciendo las condiciones necesarias para la constitución de la ciudad neoliberal. Más allá del análisis del establecimiento de las “geografías del neoliberalismo urbano”, nos interesa indagar en este primer punto sobre los fundamentos más amplios de las transformaciones socio-espaciales producidas por el capital, dado que “el capitalismo más que transformar los espacios de las ciudades, habría generado una urbanización mundial donde las aglomeraciones se interrelacionan multi-escaladamente con otros territorios” (Janoschka e Hidalgo 2014, 14).

Ese postulado va de la mano con otros debates, que hablan sobre la globalización y las ciudades globales (Sassen 2001; De Mattos 2010). Estas ideas dominantes nos indican que, bajo el predominio de las tecnologías de información y la movilidad del capital relacionado con las mismas, se empezó a imponer el nuevo régimen de acumulación basado en la organización productiva en red, con la expansión territorial de grandes empresas, que originó una infinidad de flujos (capital, personas, mercancías, entre otras). En esta nueva organización productiva, las empresas escogen estratégicamente las ciudades de acuerdo con una serie de recursos (accesos a infraestructura y servicios, recursos humanos, potencial innovador, conectividad social etc.), que les permite maximizar los beneficios.

Sin embargo, en esta dinámica de la economía globalizada existe toda una estructura geográfica jerarquizada, que está compuesta por los nodos de poder económico mundial o las llamadas “ciudades globales”, generalmente regiones urbanas (sitios con una diversidad de economías de aglomeración), y las grandes aglomeraciones (ciudades con servicios altamente especializados) (Sassen 2007), dejando en una condición de subordinación a una gran mayoría de metrópolis de países del llamado tercer mundo.

En América Latina podríamos catalogar algunas zonas especializadas (ciudades globales), que no necesariamente su dinamismo se desarrolló en torno a los denominados servicios

avanzados vinculados a la producción, más bien están más relacionados con lo que menciona Ciccolella y Mignaqui como servicios banales vinculados al consumo (Ciccolella e Iliana Mignaqui 2009); es el caso de Ciudad de México, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires. Esta condición no exime a las demás ciudades de la región de no entrar en la división de funciones en el proceso global, ni de las consecuencias territoriales. En correspondencia con la independencia de los capitales móviles para escoger el destino geográfico, obliga a que las ciudades excluidas ejerzan estrategias para la captación de la inversión extranjera directa. Aparece así la planificación estratégica con la idea desarrollar ciertos atributos, que hacen posible una diferencia competitiva entre ciudades.

Así las cosas, la urbanización neoliberal se asienta en las principales ciudades para conformar los espacios necesarios para la circulación del capital. A continuación se presentan algunas alteraciones espaciales para el caso de América Latina, con base en las tendencias mencionadas por Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui en Iberoamérica: el crecimiento del sector servicios, la aparición de nuevos distritos de negocios, los nuevos artefactos de la globalización, una doble lógica de urbanización (muy característico de Latinoamérica), determinado por un crecimiento difuso -tanto de elites como de sectores populares- y compacto en una combinación de usos. En los impactos socio-espaciales están la segregación residencial y el incremento de la polarización social (Ciccolella e Iliana Mignaqui 2009). De esa manera se producen geografías de acumulación en los espacios urbanos, que de acuerdo a su inversión tienen una vida útil, aunque en ocasiones el capital busca nuevas formas de acumulación en un mismo espacio.

El desarrollo del capitalismo debe negociar un camino ubicado en el límite entre preservar los valores de cambio de las inversiones capitalistas en la planificación urbana ya realizadas, y destruir el valor de estas inversiones con el fin de generar nuevos espacios para la acumulación. En el capitalismo tiene así lugar una eterna lucha en la cual el capital construye un paisaje material apropiado a su propia condición, en un momento particular, sólo para luego tener que destruirlo, generalmente en el curso de una crisis, en otro momento histórico. El flujo y reflujo temporal y geográfico de inversión en la planificación urbana sólo puede ser comprendido en términos de dicho proceso (Harvey 1978, 124).

A la luz de los debates mencionados sobre la nueva arquitectura productiva y sus consecuencias socio-territoriales, se pueden identificar algunas de las tendencias que menciona Carlos De Mattos asociadas a las mutaciones inherentes de esta fase actual del

capitalismo en Latinoamérica. Estas son las nuevas estructuras productivas basadas en empresas organizadas en red y de dispersión de sus nodos hacia diversos lugares del espacio mundial de acumulación; desregulación de los mercados de trabajo que acentuó las desigualdades sociales; el protagonismo de los negocios inmobiliarios y nuevos criterios urbanísticos; y la ampliación territorial del campo metropolitano (De Mattos 2003).

### **3. El desarrollo urbano en la ciudad neoliberal: el protagonismo de los negocios inmobiliarios**

Frente a la crisis del modelo estado-céntrico y los procesos de globalización económica, se empieza a configurar una nueva forma de accionar de los gobiernos, donde se procura un equilibrio entre el mismo Estado, la sociedad y el mercado (Kooiman 2005). Lo anterior es catalogado en la mayor parte de la literatura de la Ciencia Política como la emergencia del nuevo paradigma de la gobernanza, “que nos remite a la forma emergente de elaborar políticas públicas basada en la interacción entre actores diversos en el marco de redes más o menos plurales” (Blanco 2009, 129). Sin embargo, esta es una medida que no se podría dar como sentada en todas las latitudes y con una configuración similar, ya que como menciona Blanco, en algunos casos puede haber fuertes tendencias de continuidad en las formas del gobierno local, o las direcciones de gobierno pueden tomar una diversidad de modelos (Blanco 2009).

Con base en esa última idea, podríamos encontrar por un lado procesos de conformación de redes de gobernanza restrictivas en su acceso, elitistas en su composición, basada en el intercambio entre elites institucionales y empresariales asociadas a la formulación de ciertas políticas públicas; por otro lado, se pueden identificar redes de gobernanza muy permeables, inclusivos con respecto a los sectores sociales menos favorecidos. Es así que, en esta compleja interacción entre el ejercicio político principalmente del gobierno y la participación, se empieza a evidenciar en las últimas 3 décadas una relación muy marcada entre el estado y los actores no estatales de la económica privada, lo que podemos catalogar como un tipo de co-gobernanza (Kooiman 2005). Bajo estas líneas argumentativas es posible establecer un análisis sobre los rendimientos democráticos que se dan en el contexto urbano, así como en la composición de sus políticas y desarrollo.

En el actual escenario de acumulación mundializada y de cambios en las formas de gobernanza, las ciudades fueron experimentando cambios trascendentales en su estructura

física y social, provocando un urbanismo con una lectura mercantil. El orden espacial que había sido controlado por el Estado en la ciudad industrial, en esta nueva fase capitalista está siendo dirigida por las fuerzas del mercado, lo que Pedro Abramo llamó “la mano invisible urbana” (Abramo 2011). La manifestación de dicha dinámica se da con la operación masiva de los negocios inmobiliarios, que llevan a un paisaje de desequilibrios espaciales y una acentuación de la mercantilización del desarrollo urbano.

Carlos de Mattos nos dice que la dinámica de mercantilización se está presentando también en las ciudades latinoamericanas. Lo anterior se puede constatar en el importante aumento que han tenido los negocios inmobiliarios, especialmente en las ciudades principales de la región y dentro de estas en enclaves particulares, lo cual ha generado transformaciones urbanas aceleradas; son los casos por ejemplo de las ciudades de países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú (De Mattos 2008).

Hay que tener en cuenta también que la naturaleza de esta tendencia se debe explicar tanto en su generalidad con relación a los nuevos modos de producción y como a las particularidades de la región. Según Pradilla una de las particularidades que la diferencian de los países hegemónicos, principalmente los europeos, ha sido la acelerada y extensa privatización de lo público (empresas de servicio), debido a “la incapacidad de algunos actores ante las embestidas privatizadoras de sus gobernantes y empresarios neoliberales” (Pradilla 2014, 44) en el marco de la crisis estructural del Estado-nación. Esta diferencia también se manifiesta entre los países latinoamericanos y sus ciudades, con intensidades y temporalidades diferentes, lo que obliga a su particularización.

Los detalles presentados sobre la mercantilización en Latinoamérica, que ha representado no solo una privatización de lo público sino también del ámbito público urbano (inmuebles públicos, plazas, parques, reservas naturales, entre otras), ha ocasionado bajo un enfoque de gestión basado en la subsidiaridad, un repliegue significativo del capital inmobiliario-financiero. Con la penetración del capital bancario extranjero en la mayoría de los países de la región –o la globalización financiera-, la actividad edificadora ha ido ganando importancia en la economía, incluso por encima del capital productivo industrial, por un lado, por la producción de valor en el espacio urbano y por la generación de empleo, aunque esta última se da en condiciones de inestabilidad (Pradilla 2014, 44). Al igual que las especificidades presentadas a nivel regional sobre las formas que han facilitado la monetización de la

producción de lo urbano, en estos procesos de financiarización es necesario establecer una importante diferencia, entre lo que se puede notar empíricamente en el norte con relación al sur global. La magnitud de disponibilidad de tierras en los países del norte es quizás la diferencia más significativa, que lleva a otro tipo de disimilitudes como los precios de la tierra (Abramo 2016, conferencia).

A través de lo repasado hasta el momento, es que se explica un poco el nuevo impulso de la actividad inmobiliaria que también ha dado paso a una serie de cambios en su manera de accionar, estos son básicamente los mencionados por Carlos de Mattos citando a un dirigente inmobiliario canadiense: el primer cambio consiste en la variedad de fuentes de fondos principalmente por el arribo masivo de bancos de negocios, lo que ha dado mayor liquidez al mercado; la industria inmobiliaria que anteriormente operaba a nivel local, ahora expande su actividad a nivel internacional; y por último los medios para poder llevar a cabo la actividad edificadora no se limita a los recursos propios, sino que tienen múltiples opciones como acciones, unidades fiduciarias y diferentes tipos de préstamos (De Mattos 2008).

De esa forma la manera de proceder de los mercados formales del suelo y de la vivienda se da actualmente bajo la lógica financiera, donde el suelo se convierte en su principal soporte o medio para la acumulación, a lo que se le puede atribuir los cambios presentados en la estructura urbana de las ciudades: por un lado una expansión ilimitada con una oferta masiva de viviendas para los diferentes sectores en la periferia, y por otro lado la regeneración de áreas centrales con productos emblemáticos como centros comerciales, torres de usos mixtos, conjuntos cerrados, etc. que tiene como objetivo la captación de las rentas urbanas sin tener en cuenta las características simbólicas y socio-espaciales de una ciudad (Pradilla 2014). No hay que olvidarse de igual manera que el mercado informal del suelo – otra particularidad muy importante en la mercantilización en Latinoamérica - ha influido en esta estructura híbrida de los usos del suelo que Pedro Abramo llama ciudad com-fusa” (Abramo 2012, 35).

La discusión presentada nos indica en resumidas cuentas que la financiarización de la economía mundial, a través de las políticas liberales desregulatorias, propicio un escenario deseable para los capitales móviles y una consecuentemente mercantilización del desarrollo urbano, propio de la ciudad neoliberal. Ahora bien, como podríamos conceptualizar el desarrollo urbano mercantilizado para establecer criterios de análisis que nos permita su observación. Para ello partiremos de explorar el concepto de desarrollo, donde se hace

necesario diferenciar sus distintas modalidades, ya que se puede notar en el tiempo un cambio importante en la manera de enfrentar los retos de una ciudad.

Para hablar hoy de desarrollo y de sus ambiguas connotaciones es necesario recordar este proceso desde la génesis de la noción. La primera noción de desarrollo se puede hallar en la base del orden económico establecido después de la segunda guerra mundial. Esta palabra fue utilizada inicialmente como un calificativo para designar a los llamados países del “tercer mundo”, que intentaban desenvolverse en el nuevo orden mundial. Mientras en las economías occidentales se hablaba de construcción y reconstrucción, en los mencionados países del “tercer mundo” se hablaba de desarrollo, es decir, no era “un proceso construido en el que se supone que existían constructores, sino un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales, que estaban referidas a procesos construidos por otros” (Arocena 1995, 5) y que tenían como fin la sociedad industrializada.

A mediados de los años 70 en los países industrializados se empieza a hablar de desarrollo, como consecuencia de la crisis del crecimiento interrumpido, que puso en duda la idea de un camino único y llevó a cuestionarse sobre los modos de desarrollo (Arocena 1995); de esa manera empieza a ocupar un lugar importante las tendencias de descentralización e iniciativa local. Pero lo importante aquí, es señalar que el concepto de desarrollo tomó diversas formas de análisis y empezó a ser utilizado en diferentes ámbitos.

La iniciativa local, por ejemplo, es un tipo de desarrollo que apela a la potencialidad de las identidades específicas, es decir, una acción emprendida orientada a superar las condiciones actuales en el ámbito espacial, social y económico, sin embargo, hoy en día hay un gran debate sobre dicha afirmación. Si bien es cierto que en la actual planificación se han involucrado los aspectos sociales, ambientales, culturales, paisajísticos y económicos, parece que estas estuvieran inmersas en un proceso más amplio del desarrollo económico. Vemos que el desarrollo urbano actual es pensado a partir del incremento de la productividad, desde el punto del aprovechamiento de la renta urbana, donde es común que se prioricen los aspectos económicos (valor de cambio) por encima de los sociales (valor de uso) (Harvey 2014), un tipo de producción de ciudad donde lo importante es la utilidad derivada de una operación urbanística. El resultado de la dinámica actual es un desarrollo de índole mercantil. Esta situación puede explicarse teóricamente a través de debates más amplios, como una forma de contradicción entre las relaciones de producción con la socialización urbana de las

fuerzas productivas (Topalov 1978), donde las condiciones generales de la reproducción de la mano de obra y de la producción en general, particularmente los equipamientos colectivos de consumo -necesidades desarrolladas por el propio capitalismo-, quedan a cargo de los modos de consumo exclusivamente privados. De igual forma es lógico pensar que en este proceso el Estado no intervenga, o si lo hace es de forma inadaptada a las exigencias sociales.

En correspondencia con lo anterior, autores como Pérez (2014) exponen que la “mercantilización urbana” puede representarse en dos dimensiones: “en la producción de bienes de uso que permiten apropiarse de una plusvalía generada, cuando los productos se cambian por una suma monetaria que cubre sus costos e incluye la ganancia del capital” (Pérez 2014, 483); cuando la adquisición de estos bienes de uso por parte de los demandantes está limitada por su solvencia. Esta condición por otro lado implica una degradación de los bienes necesarios para la reproducción social de la fuerza de trabajo y una desaparición del derecho a acceder a ellos.

Por su parte Emilio Pradilla y Carlos de Mattos exponen las formas de cómo se manifiesta la mercantilización del suelo actualmente, las cuales pueden ser observadas en las ciudades que se han insertado en la dinámica económica impuesta en las últimas décadas; el aumento de las inversiones inmobiliarias, nos hace pensar en el inicio de una dinámica muy diferente a la de la ciudad industrial, que bajo procesos de innovación y exclusividad de productos busca una capitalización de la renta del suelo. Es por ello que para el análisis de la monetización de la dinámica urbana nos fijaremos en la producción de las materialidades urbanas, específicamente en la lógica del mercado inmobiliario formal para la elaboración de los nuevos productos -que han servido como medio de valorización de los capitales móviles- y sus impactos. El siguiente cuadro muestra cuales son los nuevos productos inmobiliarios y algunos de sus impactos territoriales.

**Tabla 1.1. Manifestaciones del desarrollo urbano mercantilizado**

Productos inmobiliarios	Impactos territoriales	Indicadores
Hoteles de lujo de cadenas internacionales en continua expansión, así como diversos tipos de centros y complejos comerciales; edificios de Empresas multinacionales construidos conforme a exigentes criterios normalizados a nivel internacional; edificios de departamentos sofisticados en altura; GPU.	Fragmentación. De Mattos (2008); Janoschka (2002); Lungo (2008)	Concentraciones de capital.
Viviendas de baja densidad a la periferia de la ciudad	Metropolización (expansión). De Mattos (2008); Hidalgo (2008)	Incorporación de suelo urbanizable en los últimos años vs años anteriores.

**Fuente:** Tabla a base de De Mattos (2008), Hidalgo (2008) y Janoschka (2002)

En el anterior cuadro se pueden apreciar una serie de productos inmobiliarios que buscan satisfacer tanto la demanda de familias como de las empresas. En lo que respecta a la primera, ha ido apareciendo en las últimas décadas, una importante cantidad de complejos empresariales concentrados con características singulares (diseños de vanguardia con una gran liquidez), como edificios inteligentes o rascacielos que responden a una demanda generada por la nueva arquitectura productiva – llegada de empresas multinacionales en red-. En esta demanda de multinacionales también entran las cadenas internacionales de hoteles y los complejos comerciales. Por otro lado, en la demanda de familias ha dado paso a la aparición de nuevos productos inmobiliarios sofisticados como los edificios de apartamentos en conjunto cerrado, los cuales poseen una gran diversidad de equipamientos (piscinas, gimnasio, canchas, entre otros). Por las características antes mencionadas de los productos inmobiliarios, es claro que esta oferta va dirigida a una demanda solvente en zonas donde puede ser extraída la renta urbana o con mayor valor agregado, causando en ese sentido un contraste entre las zonas más pobres y más ricas de la ciudad.

Dentro de la gama de productos del sector de la construcción que influyen de igual manera en la mercantilización de la transformación urbana, están las viviendas que se ofrecen en las periferias de las ciudades a los distintos sectores sociales, que van desde las micro-viviendas de interés social -ya sean unifamiliares o en apartamentos- de mala calidad y sin ningún tipo de dotación, hasta las viviendas unifamiliares amplias en conjunto cerrado para la demanda más solvente, que cuentan con una gran dotación y de fácil acceso relativamente, por la utilización de vehículos privados. Es de esa forma que se ha podido mantener la oferta de

ciertos productos inmobiliarios, que ha redundado en el estímulo de una expansión urbana sin precedentes.

### **3.1. Los grandes proyectos urbanos (GPU) como nuevo producto inmobiliario**

Las características de la monetización del desarrollo urbano pueden hallarse fácilmente en los grandes proyectos urbanos, que integran en muchas ocasiones otra serie de subproductos –ya mencionados con anterioridad-. Además de ser una alternativa para la observación del fenómeno de mercantilización, las conceptualizaciones de los GPU pueden aportar algunas características que nos permitan estudiar cualitativamente dicho proceso. Inmersos en planes más amplios de renovación urbana, este nuevo patrón de urbanización se da dentro de una serie de procesos concurrentes que en palabras de Fernando Carrión ha motivado al regreso a la “ciudad construida” (Carrión 2001): por un lado se observa una reducción significativa de las tasas de migración del campo a la ciudad, en el cual ha ganado importancia la urbanización en territorios vacíos; por otro lado en el proceso de globalización, las ciudades se han convertido en lugares estratégicos para concentrar sus efectos sociales, políticos y económicos, a la vez que en la misma se genera un estado de dependencia de los flujos económicos globales, “lo que obliga a esta a articularse en red mediante la generación de las condiciones de competitividad (ubicación en el mercado) y posicionamiento (Función en la red urbana y ubicación en el territorio)” (Carrión 2001, 15).

En esa secuencia, recientes producciones académicas atribuyen a la planeación estratégica una herramienta de marketing (Fernández y Paz 2005; Greene 2005), que genera las mencionadas condiciones de competitividad, es allí donde aparecen los proyectos de renovación urbana que cumplen una doble función: primero permiten la reproducción de capital y segundo la atribución simbólica que provoca en las ciudades mediante ciertos conceptos atractivos (Greene 2005); es de esa manera que:

...el diseño de imagen y la potenciación de los procesos de identidad urbana son nuevos recursos para la gestión del desarrollo urbano, no solo con el objetivo de atraer nuevas inversiones sino al momento de plantear políticas de atracción de residentes o como una estrategia de posicionamiento de nuevas ofertas orientadas al turismo urbano o el fomento de ventas externas. (Fernández y Paz 2005, 64).

Los grandes proyectos urbanos (GPU) se vuelven así intervenciones novedosas y se consolidan como el dogma de la planificación urbana actual. Sin embargo, frente a su

trayectoria y gran complejidad, vale la pena hacer una diferenciación de los tipos de GPU, ya que se puede confundir con la idea de proyectos integrales los cuales son característicos de la planificación tradicional y que no son expresión de un desarrollo urbano mercantilizado; esto quiere decir que podemos encontrar una amplia gama de proyectos urbanos lo cual puede plantear un gran problema analítico. Entre los proyectos que podemos encontrar están los de recuperación de centros históricos, los de sistemas de transporte masivo, de rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada y los de reutilización de antiguas zonas industriales. A esta problemática analítica también se le pueden agregar las dificultades en la definición de la escala y los actores que participan en el proceso (Lungo 2005).

Según Mario Lungo los GPU o los proyectos urbanos de última generación, pueden ser entendidos como los emprendimientos que se llevan a cabo en el proceso actual de globalización y constituyen a crear un pensamiento único del desarrollo urbano. Lo novedoso de estos proyectos es que son pensados como elementos mediadores entre las exigencias espaciales de las inversiones económicas en las ciudades y su propia transformación, por lo cual tienen a generar procesos de valorización de capitales privados por medio de la especulación y en la mayoría de casos procesos de elitización social.

Así, los grandes proyectos urbanos han sido, ante todo, para varios investigadores, construcciones monumentales, impulsadas en la mayoría de casos por iniciativa gubernamental, destinados a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen estos proyectos (Lungo 2005, 54).

Aclarado hasta aquí a qué tipo de intervención nos estamos enfrentando y complementando la conceptualización del GPU como un producto inmobiliario que produce una mercantilización del desarrollo de la ciudad, se realizará a continuación una revisión académica sobre las causas más amplias en que se fundamenta su actuación y después sus características específicas. El empresarialismo urbano o la gestión urbana empresarial es un concepto acuñado a David Harvey, que puede explicar a manera general la forma en que operan recientemente este tipo de medidas de regeneración urbana, lo cual responde a una transformación en la administración de las ciudades, que se ha venido dando desde finales de la década de los 80 principalmente en las ciudades del norte global. Este empresarialismo urbano está definido por tres principios básicos (Harvey 1989): la alianza entre el sector público y privado a la cual acude el gobierno local en tiempos actuales de crisis

presupuestaria; el empleo de una lógica especulativa que es propio del sentido empresarial -lo contrario a lo que se aplica en la planificación racional -; y por último la concentración de la economía política del lugar, referente a la construcción de proyectos específicos que no abarcan las problemáticas territoriales.

Lo anterior permite fijar con una mayor precisión la conceptualización de los grandes proyectos urbanísticos, principalmente como una nueva tendencia de la mercantilización del suelo; es así que Beatriz Cuenya concibe los GPU como operaciones de renovación urbana en gran escala que modifican la rentabilidad de los usos del suelo, lo funcional y físico-espacial de las áreas centrales estratégicas y los mecanismos de gestión pública (Cuenya 2011, 186). A la anterior complejidad espacial y económica se podría añadir la complejidad social. Elizabeth Rivera coincide en que las grandes intervenciones urbano-arquitectónicas, constituidos como elementos claves en la planeación y desarrollo urbano en nuestro contexto, originan transformaciones e innovaciones espaciales y adicionalmente generan múltiples consecuencias, ya sea de ruptura y fragmentación. Por lo que el punto de atención en nuestro caso y según Rivera citando a Alfonso Iracheta, “es el proceso de configuración socio-espacial, que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza y los diversos mecanismos de intervención para su transformación “(Rivera 2016, 157).

Bajo estos argumentos se establecen dos dimensiones implícitas en análisis para el estudio de la mercantilización de desarrollo urbano a partir de los GPU: lo social y lo espacial, basados en su configuración física que explica los procesos de modificación en la rentabilidad de los usos del suelo y la modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas, y, lo social, inscrita sobre el ámbito de diferenciación y segregación que generan los procesos de “elitización” (Lungo 2005); este proceso se puede presentar en la medida en que se ofertan una serie de servicios especializados que suelen atender a una demanda de alto poder adquisitivo. La última dimensión de análisis que se desliga un poco de los aspectos espaciales y sociales, se encuentra la modificación de los mecanismos de gestión pública, en cual Estado asume un rol de promotor para garantizar la rentabilidad del suelo.

**Tabla 1.2. Modelo de análisis del desarrollo urbano mercantilizado**

Concepto	Dimensiones	Componentes
La mercantilización del desarrollo urbano	Grandes proyectos urbanos	Modificación en la rentabilidad de los usos del suelo
		Modificación funcional y físico espacial
		Elitización
	Globalización financiera	Aumento cuantitativo de productos inmobiliarios de carácter mercantil

**Fuente:** Tabla a partir de Cuenya (2011), Lungo (2005) y De Mattos (2008).

#### **4. La planificación urbana en la actualidad: hacia una política subsidiaria**

##### **4.1. La planificación urbana estratégica**

En este nuevo marco de gestión pública, los planes urbanísticos se han convertido en instrumentos fundamentales para el desarrollo en lo local, que en gran medida han favorecido la inserción absoluta del mercado en el suelo urbano y han terminado por cambiar su valor de uso. Prueba de lo anterior son los proyectos de gran escala que se están adelantando mediante la figura de alianza público-privada en las ciudades latinoamericanas, los cuales en la mayoría de casos excluyen a la población más vulnerable de sus entornos cotidianos, a medida que se han cambiado las dinámicas de uso del suelo (reestructuración del suelo urbano y mayor rentabilidad). Para poder caracterizar los nuevos planes urbanísticos, es necesario hacer una revisión general de la planificación urbana en la región, su evolución y sus componentes actuales.

La forma de ordenar el territorio ha sido consecuencia de la situación política, económica y social que experimentan los países. En el periodo comprendido entre los años 30 y 70 en los países Latinoamericanos, el Estado era el centro de la gobernanza (Klein 2005) y responsable directo de los procesos de planificación -la regulación de las actividades del espacio urbano y la provisión de servicios públicos- de las entidades territoriales de menor nivel. Una de las características importantes de esa planificación intervencionista, fue la búsqueda de una estructura ideal de la sociedad, es decir, el involucramiento del pensamiento utópico que no consideraba ningún tipo de costo social.

Para el caso de la planificación urbana aparecen pensamientos que vendrían a influenciar en el desarrollo de la mayoría de ciudades en el mundo, como lo fue el Movimiento Moderno. Este

trataba de solucionar los problemas derivados de la industrialización a través de los principios básicos de organización urbana (habitar, trabajar, circular y recrear), el señalamiento de perímetros y el control de las densidades; se pretendía conducir el desarrollo de las ciudades mediante esquemas racionalistas rígidos, que imponían una forma de lógica científica, en el cual “la prometedora capacidad de leer el mundo mediante leyes, normas en este caso, se transforma en la expectante promesa de cambiar el mundo” (Greene 2005, 78). Pronto esta manera de planificar entraría en crisis en la mayoría de los países de Latinoamérica, al no dar respuesta a las múltiples y crecientes demandas que se presentaban en las principales ciudades (Carrión 2014). Esta crisis de la planificación urbana tiene coincidencia con la crisis estructural que se venía dando en los países de Latinoamérica mucho antes de los años 80, lo cual cambiaría el rumbo de la gobernanza y por ende de la misma planificación.

La solución que adoptaron la mayoría de los países Latinoamericanos para superar la crisis económica fue la descentralización, caracterizada por la transferencia de funciones del Estado central a las entidades territoriales inferiores (Municipios), con el fin de alivianar cargas y poder superar la difícil situación (Rofman 2006). Lo anterior en el entorno regional, se dio bajo un marco de reformas constitucionales, que en los años 90 terminó por reducir el papel del Estado en los asuntos locales. Se pretendía de esa manera que el municipio fuera el encargado de desatar la dinámica de organización territorial del Estado a partir del desarrollo local, es decir, un proceso ascendente de planificación en lo político-territorial. Frente a la coyuntura, con el tiempo se incorporarían nuevos componentes en la planificación a raíz del aprendizaje social, sin dejar atrás la base funcionalista.

Para el caso latinoamericano, los primeros cambios en los instrumentos de planificación responden a una serie de disposiciones internacionales que empezaron a ser planteados a inicios de los noventa, en el marco del Foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), donde se trataban temas sobre hábitat y de asentamientos humanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El documento de referencia que surgió de este foro realizado anualmente fue el Plan Nacional de Acción de América Latina y el Caribe para los Asentamientos Humanos, presentado a las autoridades de la región en la II Conferencia Mundial de ONU Hábitat en Estambul (1996), y posteriormente actualizado en el marco de las actividades de evaluación del programa Hábitat, el 2001 en New York (Montes 2001).

De ese modo en la versión actualizada del Plan Nacional de Acción los países de la región concuerdan en adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección del medio ambiente principalmente.

En la Agenda Hábitat, con el objetivo de proveer viviendas adecuadas para todos y mejorar la calidad de vida, se expresó que, en la planificación de las ciudades las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y de construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento, tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos. (Montes 2001, 8).

Aunque ya se evidenciaban cambios en la forma de planificar de las ciudades después de los años 70, en la prioridad que se le daban a los asentamientos precarios (Lungo 2005), fue bajo el impulso de la nueva agenda urbana mundial del 96, que las ciudades empezarán a adoptar nuevos planes de ordenamiento, los cuales se basarían en la articulación de las ideas tradicionales de planificación con algunos conceptos prioritarios, como la pobreza, la equidad, productividad, medio ambiente, prevención de desastres naturales, participación y eficiencia en las políticas y gestión.

Los grandes fundamentos en que se basaría el nuevo sistema de ordenamiento territorial serían en los de contenido social, económico y ambiental, incorporándose de ese modo el concepto de sostenibilidad. Con lo relatado en los últimos tres párrafos se pretende mostrar el momento y las circunstancias en que se da un nuevo enfoque en el ordenamiento de las naciones latinoamericanas, que básicamente consiste en una construcción metodológica basada en una compatibilidad entre los sistemas naturales y antrópicos, planteados en una visión regional de la planificación, el cual se empieza a dar a partir del desarrollo local. Por ello los componentes que estructuran el O.T. siguen siendo los sistemas que estructuran la ciudad (las infraestructuras, la clasificación y los usos del suelo).

Complementando lo anterior, no hay que olvidar de igual manera que en la base de estos cambios en el ordenamiento del territorio (O.T.) se encuentran las nuevas propuestas de la Planificación Estratégica (P.E.). Para insertarnos en esta cuestión tan importante en la planificación empezaremos singularizando la P.E. a grandes rasgos y seguidamente hablaremos de la articulación de esta con los planes urbanos. Este concepto tiene sus orígenes en la práctica de la guerra y comenzó a ser desarrollado entre los años 60 y 70 en la planificación empresarial de los Estados Unidos (Pascual 1999). Hacia los años 80, la P.E. ya

era utilizada por la administración pública en Norte-América y Europa, como una herramienta metodológica de decisión, en un escenario que exigía procesos de modernización económica para la sobrevivencia de estas agencias de gobierno (Cabrero 2000); la diversidad de los participantes en su radio de acción o sector de actividad fue otra variable importante que justificó la aparición de la planeación estratégica en la organización pública (Cabrero 2000, 27). Esto de alguna manera tiene relación con la conceptualización que hace José Miguel Fernández del mencionado instrumento:

Es una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgos, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández 1997, 54).

Debates más recientes resaltan las principales características de la Planificación Estratégica (Pascual 1999), las cuales coinciden con las del postulado anterior: determina los objetivos estratégicos –claves- y factibles de una ciudad para conseguirlos en un mediano plazo (4-8 años); el plan estratégico es consensuado con los principales agentes de decisión económica, social y las principales autoridades municipales (multisectorial); tiene un plan específico de comunicación; su diagnóstico se basa en un análisis tanto interno como externo bajo un análisis DAFO. “Con esto, el futuro de la ciudad deja de responder a la proyección teórica de unos técnicos para responder a un proyecto ciudadano” (Pascual 1999).

Ahora bien, como opera esta Planificación Estratégica en la planificación urbana actual; el mismo Josep María Pascual señala que a pesar de la complementariedad que existe entre un proceso de planificación estratégica y un Plan General de Urbanismo, es importante diferenciar dichos procesos desde el punto de vista científico, social y político; el Plan Estratégico sitúa unos objetivos comunes en el territorio a las instituciones públicas, agentes económicos y sociales, mientras que el planeamiento urbanístico se encarga de consolidar esos objetivo por medio de proyectos, ya que este dispone los mecanismos normativos y de regulación adecuados para limitar los procesos especulativos (Pascual 1999). En San Francisco por ejemplo, la aplicación de la planificación estratégica en 1981 –en plena crisis fiscal-, se basó fundamentalmente en la interacción de un plan estratégico -que definía los grandes sistemas- con el plan urbanístico, -que planteaba los espacios y las actividades sobre

el suelo-. Hay que tener en cuenta por demás, que la experiencia pionera de San Francisco en la aplicación de dicha herramienta, tenía unos fines netamente económicos (Pascual 1999), por lo que no respondía a las necesidades de desarrollo sostenible.

De esta manera el plan estratégico define los grandes esquemas o el proyecto de ciudad deseable -acordado previamente con los agentes sociales y económicos-, que permiten llevar a cabo de una manera coherente las actuaciones que el planeamiento urbanístico va a desarrollar de forma detallada en el territorio. No obstante, se han identificado algunas características importantes de la P.E. dentro de los planes urbanos, que no corresponden a temas de complementariedad. En la actualidad encontramos planes urbanos en el contexto latinoamericano que integran ciertos recursos, los cuales proporcionan a los gobiernos municipales la flexibilidad necesaria –característica de la planificación estratégica- para la adaptación a situaciones diferentes. Se hace necesario tener presente que la inserción de la P.E. en la región se da a raíz de la experiencia en Barcelona, y de la creación en diciembre de 1993 del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).

En función de lo revisado hasta el momento y tomando las precisiones de Montes Lira, podemos definir en última instancia el Ordenamiento Territorial –que empieza desde lo local-, como un instrumento para la planificación del desarrollo sostenible que se articula y complementa con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente la asignación de recursos en cada porción del territorio (Montes 2001). Montes expresa que las innovaciones de los planes tradicionales apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad de la planificación estratégica, como lo son la eficiencia y la participación (Montes 2001):

- La eficiencia: es el componente de operatividad de la flexibilidad, fundamentada en la creación de nuevos instrumentos de gestión que permiten la utilización adecuada de los recursos con que se cuenta.
- La participación: es el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad, esta se caracterizaría por la incorporación de todos los actores sociales.

En sintonía con lo anterior y volviendo a los debates más amplios sobre P.E., Fernández señala que entre los principales objetivos que debe seguir el modelo organizativo actual, es la dotación de flexibilidad para poder responder a los cambios del entorno. “Los planes estratégicos pueden proveer un puente entre los requerimientos legales rígidos y las

decisiones políticas que requieren flexibilidad para abordar problemas con un alto grado de incertidumbre” (Fernández 1997, 55). En ese sentido los componentes de la planificación urbana flexible o nueva planificación urbana son la eficiencia y la participación.

En lo que sigue presentaremos la manera en que se estructuran los nuevos planes urbanos, es decir, la combinación entre los componentes tradicionales de los planes directores y los componentes nuevos (estratégicos). Se hace un análisis de este tipo de planes urbanos ya que corresponden a los adoptados actualmente por las ciudades para obtener singularidad, a través de proyectos de mediano y largo plazo.

**Tabla 1.3. Componentes de los planes urbanos tradicionales y planes estratégicos**

	Modalidades	Componentes	
Planificación urbana flexible (nuevos planes urbanos)	Tradicional (sistemas generales)	Estructuras y sistemas territoriales (red vial, infraestructura, centralidades, equipamientos y espacio verde)	
		Zonificación primaria (suelo urbano, rural, suburbano, expansión) y secundaria (áreas de actividad)	
	Estratégico	Eficiencia	Instrumentos de planeamiento (diferentes niveles: planes especiales, planes sectoriales, planes zonales)
			Instrumentos de ejecución (instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos)
			Instrumentos de financiación (plusvalía, entre otros)
Instrumentos de seguimiento y revisión			
Participación	Integración de diferentes actores		

**Fuente:** Argumentos de Montes (2001)

Haciendo una lectura de manera vertical del anterior cuadro, partiremos de analizar los componentes de la planificación tradicional que hoy en día hacen parte de los componentes generales de cualquier plan urbano. Se pueden apreciar en primera instancia los elementos que conforman las redes de soporte funcional de la ciudad, es decir, las estructuras y los sistemas territoriales que constituyen el medio principal de acción para el ordenamiento. Estos son básicamente las vías, equipamientos, servicios públicos, espacio público y patrimonio; en segunda instancia encontramos la zonificación primaria la cual clasifica el suelo en urbano, rural, suburbano y de expansión. A partir de esta clasificación viene toda una distinción de

áreas o subcategorías para su tratamiento de manera diferenciada, la cual puede partir de una división de áreas por actividad.

A través de los sistemas generales presentados, heredados de la planificación tradicional, se desarrollan una serie de instrumentos (conceptuales y operativos) que vendrían hacer el aporte de la planificación estratégica y la innovación de los planes urbanos. Con base en la revisión de varios planes urbanos en Latinoamérica, estos instrumentos serían los que facilitarían la gestión del desarrollo urbano. Encontramos así los instrumentos de planeamiento, que son planes específicos en polígonos de intervención territorial, es decir, áreas con características homogéneas a las cuales se aplican tratamientos diferenciados (Mejía 2013, 106); en segundo lugar se encuentran los instrumentos de ejecución, perteneciente a los instrumentos jurídicos que hacen posible la actuación pública a nivel municipal y privada.

En tercer orden se encuentran los instrumentos de financiación. Estos consisten en los diferentes medios de obtención de recursos para la ejecución de las actuaciones previstas en el plan urbano; el más conocido actualmente y soporte de la inversión social, es la recuperación de las plusvalías. Algunos hechos que generan plusvalía solo por citar algunos ejemplos son “la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación de la asignación de uso y ocupación del suelo, autorización de mayor aprovechamiento del suelo y la ejecución de obras públicas (Mejía 2013, 106). Por último, están los instrumentos de seguimiento y revisión de los planes urbanos, que hacen del mismo una herramienta flexible que se puede ajustar a cualquier eventualidad, teniendo en cuenta que los componentes del plan tienen unas vigencias según su complejidad. La participación que ya hemos analizado es el elemento más importante del plan y el cual se pretende analizar.

#### **4.2. La planificación urbana actual al servicio del capital**

Desde una visión más crítica sobre este nuevo paradigma de la planificación urbana, se pondría en duda uno de sus ejes de desarrollo: la cohesión social. Algunos debates aducen a que en la búsqueda de un modelo de ciudad empezaron a resaltar conceptos como la competitividad y productividad, en la medida en que se incorporaban los actores del sector de la economía privada, que implicaba una limitada presencia de la sociedad civil por los intereses particulares que se imponían. De este modo la figura de alianza público-privada empieza a emerger como una solución de los Municipios para poder desarrollar los planes, programas y proyectos emanados en los planes urbanos (Gonzalez y Villavicencio 2010). La

poca o nula capacidad financiera por parte de los Municipios para poder cumplir con sus objetivos puede ser la razón de que hallan estos intereses de por medio, “en este contexto se corre el riesgo de que los objetivos se corrompan por los inversionistas que proponen iniciativas en beneficio de los intereses privados y de las administraciones” (Stiglich 2012).

Sin duda, la crisis económica de los años 80 en la mayoría de países de Latinoamérica, fue uno de los factores que repercutieron tanto en los resultados de las políticas urbanas como en la posterior retracción de las instituciones públicas para aplicar medidas de ordenamiento territorial; se impuso, en ese sentido, la urgencia por instrumentar medidas económico - sectoriales de ajuste (Olivera 2003, 170).

Lo anterior se ve reflejado en la consolidación de un modelo económico de libre mercado capitalista, desregulación estatal y fomento a la inversión privada, que ha terminado por relegar a la planeación pública con intereses sociales. Es necesario aclarar que el control del Estado en los procesos de planificación siempre se ha mantenido vigente, “el problema aparece cuando se constata que esta proyección carece de concertación, respondiendo a intereses muy concretos de grupos determinados” (Rodríguez 1985, 497), lo que ha provocado que de alguna manera se evidencien contradicciones en las intervenciones estatales en el territorio, incluso en el afán de las ciudades por posicionarse y hacerse más competitivas frente a otras, algunas de sus áreas “han evolucionado hacia un nuevo patrón de urbanización o forma urbana, que se ha ido imponiendo, más allá de la especificidad y/o identidad de cada una de esas aglomeraciones” (De Mattos 2010, 89). El nuevo esquema de planificación urbana tendría en ese contexto la intención de formular un modelo de ciudad que atraiga ciertos capitales y de crear las condiciones necesarias fomentar las iniciativas privadas.

Para que los Planes urbanísticos puedan llevar a cabo los objetivos antes expuestos, se disponen una serie de normas, planes y proyectos urbanísticos que se acomodan a las necesidades del mercado (López, Gasic y Meza 2012), un ejemplo de ello y que ya fue abordado, son los planes de renovación urbana que se desarrollan principalmente en los centros de las ciudades y los proyectos que se realizan en la periferia de ellas de una manera segregada, los cuales se convierten en una alternativa rentable para el sector inmobiliario. Este ajuste técnico-normativo de los planes urbanos, condiciona el valor de uso del suelo urbano y perjudica directamente a la población civil, que en muchos casos, en la ejecución de planes de renovación urbana, se ven en la obligación de abandonar sus hogares. Con relación a este último proceso, es necesario resaltar, no de manera positiva, el interés particular de los

actuales planes urbanos por la ejecución de dichas operaciones inmobiliarias en áreas puntuales y la reducción de desarrollo a nivel de ciudad.

Podríamos hablar en ese sentido, de una crisis de la planificación, ya que el plan tradicional es remplazado paulatinamente por los grandes proyectos urbanísticos (elementos simbólicos de la estrategia de marketing urbano), localizados en zonas estratégicas. La crisis radica así en “los nuevos tópicos urbanísticos, que se han vuelto fragmentarios en las últimas tres décadas y han transcurrido a la recuperación y el reciclaje de áreas e infraestructuras obsoletas y la monumentalidad arquitectónica” (Ciccolella e Iliana Mignaqui 2009, 44), sin que estos tengan un efecto integral de la ciudad.

Para finalizar este apartado, concluiremos estableciendo que los planes urbanos hoy en día se concentran en buscar los instrumentos idóneos para aumentar la competitividad de las ciudades (Green 2005) y crear mejores condiciones para la acumulación, en otras palabras, en la ciudad capitalista, la planificación urbana no es ajena a los intereses del capital, su papel significativo en la producción del espacio es prácticamente inherente a la urbanización de la ciudad, “es una estrategia ideológica que busca legitimar socialmente las intervenciones espaciales de corte dominante –muchas veces contradictoria- a través del orden urbano” (Carmona 2015, 4). Hasta aquí se ha hecho un abordaje teórico sobre las implicaciones que tiene la planificación estratégica sobre el territorio, que ha significado de alguna manera un aumento de los productos inmobiliarios o “aparatos de la globalización” (De Mattos 2008) y una segregación social.

## **5. La mercantilización del desarrollo urbano: implicaciones metodológicas**

### **5.1. La mercantilización del desarrollo urbano**

De acuerdo a los aportes planteados, la mercantilización del desarrollo urbano puede ser considerada como las dinámicas que se llevan a cabo en el ámbito urbano, que priorizan los aspectos económicos por encima de los aspectos sociales, culturales y ambientales. Es una acción que produce una transformación en la manera cómo se aprecian los bienes que hacen parte de la ciudad, es decir, donde hay un remplazo del valor de uso por un valor de cambio (Harvey 2014). En ese sentido la tierra, la vivienda, los bienes públicos u otros bienes que se encuentran y se producen en el escenario urbano, pasan a ser un medio para obtener ganancia. Con relación a lo anterior, la mercantilización del desarrollo urbano puede ser concebida, en términos operativos, como el aumento significativo de aquellas materialidades urbanas que

transforman las características funcionales y físico-espaciales de áreas estratégicas, aumentan la rentabilidad del suelo y cambian las condiciones sociodemográficas del territorio. Esto ha redundado en un cambio en la forma como se aprecian los bienes urbanos principalmente en los actores más activos de estos procesos.

Esta conceptualización surge de la combinación de algunos componentes que caracterizan los GPU -principalmente los aspectos cualitativos- y otras características generales de la mercantilización del desarrollo urbano. Se utilizan dos de las tres modificaciones claves que producen los GPU de acuerdo a Beatriz Cuenya: la modificación en la rentabilidad de los usos del suelo y la modificación funcional y físico-espacial (Cuenya 2011, 186). A la anterior complejidad económica y espacial se le añadió la complejidad social, inscrita sobre el ámbito de diferenciación y segregación que generan los procesos de “elitización” (Lungo 2005). Por último, el aumento cuantitativo que ha tenido este tipo de productos inmobiliarios (De Mattos 2008), nos sitúa en este nuevo marco de producción urbana. En cada uno de estos componentes se pueden manejar las siguientes unidades observables:

La rentabilidad de los usos de suelo puede ser observado a partir del incremento de los valores del suelo sobre la misma unidad de actuación y su área de influencia; en las modificaciones funcionales y físico-espaciales, un indicador importante son los cambios en los usos del suelo, ya que, por lo general este tipo de intervenciones cambian las vocaciones tradicionales del suelo a partir de una serie de usos especializados; los procesos de elitización pueden ser observados a través de los cambios socio-demográficos o a partir de la proyección de servicios especializados que demandan cierto tipo de población; en última instancia, el aumento cuantitativo de los proyectos de carácter mercantil puede ser examinado a partir del incremento de estos en años recientes con relación a años anteriores, teniendo en cuenta las características inicialmente expuestas.

## **5.2. La incidencia de los nuevos planes urbanísticos en el desarrollo urbano mercantilizado**

La mercantilización del desarrollo urbano de acuerdo a lo visto en líneas anteriores ha sido atribuida a la aparición de algunas materialidades urbanas, propias del mercado inmobiliario, que mediante conceptos innovadores y otras estrategias han sobrepuesto la utilidad económica por encima de las condiciones de reproducción social en la vida cotidiana (suelo, redes, vivienda) (Pérez 2014). Esta manera de abordar la problemática, sin embargo, establece de

manera muy limitada el alcance analítico de la noción. La mercantilización del desarrollo puede estar inmersa en criterios más amplios como la planificación urbana subsidiaria; algunas producciones relacionan las formas de desarrollo urbano con los nuevos modelos de planificación, donde en la mayoría de casos se evidencia un abandono en la gestión por parte del Estado y su apropiación por parte de actores privados (Sagredo y Maximiliano 2003; González y Villavicencio 2010; Greene 2005).

Así las cosas, la tarea se centra ahora en desglosar los componentes de la variable explicativa en categorías analíticas, que permitan evidenciar si efectivamente la planificación urbana actual o más bien si los nuevos componentes de la planificación urbana actual, tiene incidencia en el desarrollo urbano mercantilizado de las ciudades. Como ya revisamos, la nueva planificación urbana se caracteriza por la interacción entre los elementos operativos de un plan estratégico y un plan urbano, la cual apunta a la implementación de los principales componentes de la flexibilidad: la participación y la eficiencia. En ese aspecto, se propone un marco analítico que pretende por un lado, conocer la estructura de interacción que se genera en el marco de un proceso de planificación urbana estratégica (en términos de inclusión e integración) (Gonzalez 2013), y por otro, revisar cómo operan los nuevos instrumentos de gestión en función de los objetivos generales de un plan.

Para conocer la estructura de interacción o participación, de acuerdo a Gonzalez (2013), partiremos considerando que la planificación estratégica tiene por finalidad el desarrollo de la gobernanza democrática o la gestión relacional, en el cual construyen coaliciones amplias y cohesionadas para mejorar los resultados colectivos de un determinado territorio. Moneyba González establece una definición de la PE y la gobernanza, haciendo también un aporte detallado de sus atributos o propiedades. En lo que se refiere a la “planificación estratégica de nueva generación”, citando a algunos autores (Pascual y Tarragona, 2009), la define como:

...una serie de procesos de organización de la ciudad o territorio, articulados por el gobierno local, para responder colectivamente a los retos colectivos, y que persiguen la transformación del sistema de gobernanza de un territorio. En otras palabras, los planes estratégicos son instrumentos destinados a promover la movilización de las partes interesadas de un territorio, procurándoles un marco de interacción y favoreciendo la puesta en marcha de una actividad de transformación colectiva. Por esta razón, “movilización”, “interacción” y “transformación” constituyen dimensiones o atributos de la planificación estratégica (Gonzalez 2013, 280).

De el mismo modo Gonzalez apoyándose en (Dente y Coletti 2009, Dente 2011) define la gobernanza como “la situación en la cual uno o más actores públicos son capaces de dirigir una red densa (cantidad de relaciones entre los actores que participan en el proceso decisional) y compleja (pluralidad de puntos de vista representados por los actores) para la solución de problemas colectivos”; se opera así con el concepto de capacidad de organización social del territorio, que hace referencia a los modos de gobernanza que se pueden establecer en el proceso de PE. Las dimensiones de la “capacidad de organización social” de un territorio serian entonces la “inclusión” y la “integración”. Las características del instrumento (la PE) pretenden transformar el sistema de gobernanza, es decir, la movilización en el proceso de planificación debe promover la inclusión, así como la interacción debe facilitar la integración del sistema.

**Tabla 1.4. Definición operativa para medir el impacto de los procesos de planificación estratégica en términos de gobernanza**

Concepto	Dimensiones	Componentes
Planificación estratégica	Capacidad de organización social del territorio	Inclusión
		Integración

**Fuente:** Moneyba Gonzalez 2013

Las unidades observables que permiten calcular la inclusión son la intensidad de la participación y la apertura del proceso. La intensidad de participación se refiere a la capacidad de decisión de los actores y su extensión en las diferentes fases del proceso; por el lado de la apertura del proceso, hace referencia al momento en que los actores tuvieron conocimiento del proceso a través de ciertos canales de información, lo que quiere decir que entre más temprano llegue la información, mayor será el margen de acción, de igual manera el mayor número de actores involucrados en la difusión también es sinónimo de un proceso abierto e inclusivo.

Con relación a la “integración”, de acuerdo al análisis de redes realizado por Moneyba González, se proponen los siguientes unidades observables: la “complejidad” que se calcula a partir de la pluralidad de puntos de vista representados en la red, teniendo en cuenta los tipos de actores y la escala territorial; la “densidad” se mide por medio de las relaciones entre los actores del proceso; y la “centralidad” es la monopolización que se manifiesta en las relaciones con los demás actores, esta puede ser medida calculando la relación entre el

número de lazos de un actor y el total de lazos. Por último, la inter-sectorialidad del sector de origen de los actores y área de política en la que participa.

En el siguiente cuadro se especifican las propiedades de cada uno de los componentes de la capacidad organizacional del territorio, por medio de una serie de variables definidas por Gonzalez (2013) que nos permitirá medir cualitativamente de acuerdo con la presencia o ausencia de estas; por otro lado, se encuentran las propiedades de nuestra variable dependiente.

**Tabla 1.5. Modelo de análisis**

<b>Variables</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Componentes</b>	<b>Unidades observables</b>
<b>Planificación urbana flexible</b>	Capacidad de organización social del territorio (nivel de interacción)	Inclusión	Intensidad de la participación
			Apertura del proceso (canales de información)
		Integración	Complejidad (pluralidad de puntos de vista)
			Intersectorialidad (pluralidad de áreas de política en la que participan los actores)
	Centralidad (monopolización de las relaciones)		
	Eficiencia	Nueva estructura administrativa	Cambios institucionales
Nuevos instrumentos de gestión		Revisión de los objetivos del plan general frente a la operatividad de los instrumentos de gestión.	
<b>Desarrollo urbano mercantilizado</b>	Globalización financiera	Modificación funcional y físico espacial	Cambios en los usos del suelo
		Modificación en la rentabilidad de los usos del suelo (Cuenya 2011) - apropiación de la plusvalía generada (Pírez 2014)	Cambio en los valores del suelo (en el área aledañas y del proyecto)
		Elitización (Lungo 2005)	Cambios sociodemográficos
		Aumento significativo de productos inmobiliarios de carácter mercantil (cuantitativo)	Metros cuadrados construidos de proyectos afines en los últimos años, en comparación con años anteriores.

**Fuente:** Modelo de análisis a partir de Lungo (2005), Cuenya (2011), Pirez (2014) y Moneyba (2013)

A partir de la “capacidad de organización social del territorio” se busca identificar el modo de gobernanza establecido en el proceso de planificación actual (jerárquica, co-gobernanza, auto-gobernanza) (Kooiman 2003), teniendo en cuenta que dentro de estas clasificaciones, especialmente la de co-gobernanza, caracterizada por la participación de actores estatales y no estatales, pueden encontrarse tipos de interacciones muy marcadas, ya sea entre el sector

público y el sector privado o entre el sector público y la sociedad civil. Solo la ausencia de cualquiera de los componentes de la “capacidad de organización social del territorio” (inclusión e integración), puede dar cuenta de procesos muy autocráticos o de un tipo de co-gobernanza condicionado por una participación sectorial.

Con en el estudio de los instrumentos operativos de la “eficiencia” de un plan urbano, se pretende analizar si la gestión del municipio en la construcción de un GPU, ha estado dirigida a garantizar los intereses del capital inmobiliario o si por el contrario se busca una sostenibilidad del desarrollo. La nueva estructura administrativa como componente de la eficiencia, pretende mostrar los cambios institucionales que han redundado en una privatización de la gestión urbana; en lo que tiene que ver al segundo componente de la eficiencia, la observación de los objetivos generales del plan con relación los objetivos de sus instrumentos de gestión (instrumentos de planeación, financiación, de ejecución, de seguimiento y revisión) permite la posibilidad de hallar la manera como se moldean los proyectos urbanos o su flexibilidad específicamente.

En la medida en que haya una participación muy sesgada hacia los agentes privados y unos instrumentos de gestión muy transigentes, -características de una excesiva flexibilidad, que no necesariamente apunta a la adaptación del cambio social y ambiental sino al cambio económico-, se tendrá como efecto la inserción de una lógica mercantilista en el desarrollo urbano, con la modificación de lo funcional y físico-espacial de zonas estratégicas, de la rentabilidad de los usos del suelo, la elitización, un aumento cuantitativo de estos procesos de mercantilización que empiezan a definir el tipo de desarrollo de la ciudad.

## Capítulo 2

### Estado del arte

#### 1. Procesos urbanos de mercantilización: la expansión urbana en Latinoamérica

Se evidenció una importante producción académica sobre los distintos procesos de desarrollo urbano mercantilizado en Latinoamérica, se destacan principalmente las relacionadas con la persistencia al crecimiento difuso en las ciudades, que a diferencia de años anteriores denotan una mayor intensidad y algunas diferencias cualitativas, lo que ha redundado en diferentes formas de segregación socio-territorial.

#### Los “conjuntos urbanos” en México

El caso de los conjuntos urbanos en México puede ser el preámbulo para la explicación general de cómo se está dando una mercantilización de lo urbano, ya que se muestra como en un determinado momento el capital se apropia de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar. En los años 90 del siglo XX, en México se llevaron varias modificaciones legales que cambiaron el modelo de producción de vivienda social, que se caracterizaba por el intervencionismo estatal (la creación de una oferta pública de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, la modernización y regulación del aparato productivo, integrando una industria pública productora de insumos) (Pírez 2014). Es así que las empresas privadas empiezan a quedar a cargo de la producción del suelo, el financiamiento inicial, la producción de infraestructura, equipamiento y producción y comercialización de la vivienda.

La adquisición de suelo por parte de los desarrolladores privados fue un factor clave en el proceso de mercantilización, en el sentido que se integraron grandes reservas de suelo al margen de la ciudad, con el fin de disminuir el impacto del costo del suelo en la totalidad de la urbanización, es decir, que se agregaron grandes ganancias asociadas con la propiedad de la tierra; la edificación en conjuntos jugó un papel importante en este proceso, por la eficiencia en la construcción y la mayor cantidad de unidades que se obtenían. Por otro lado, por el ahorro que significaba para los organismos estatales el no comprar suelo, estos ampliaron la capacidad para otorgar créditos que financiaban la urbanización producida y el costo del suelo, además de que se empezaron a otorgar créditos hipotecarios lo cual facilitó la realización económica de la operación, al configurar una demanda solvente para la oferta mercantil. En ese orden de ideas fue cambiando la percepción de los derechohabientes en dicho proceso, en la medida en que los sujetos no perciben que se les ha entregado una

vivienda, sino más bien un crédito que les permita acceder una oferta a su alcance en el mercado inmobiliario.

La resolución individual en un mercado abstracto de vivienda se traslada a las condiciones de residente, ya que empieza a haber una degradación de la vivienda como bien de uso. Podemos resaltar de esa forma varios aspectos que pueden darnos cuenta de una mercantilización urbana: el cambio de los bienes de uso por una suma monetaria permite la realización de la ganancia, un aumento significativo de los mismos, la oferta va dirigida a una demanda solvente y las implicaciones sociales en la degradación social y urbana; “la ganancia se sustenta así en un gran costo social e individual” (Pírez 2014, 507).

### **El caso de los conjuntos cerrados en Buenos Aires**

El primer proceso de desarrollo urbano más común que podemos encontrar hoy en día en la ciudad neoliberal Latinoamericana es la construcción formal de enclaves residenciales a la periferia, que ha desatado toda una gama consecuencias socio-territoriales como la fragmentación espacial. En América Latina el estudio sobre este fenómeno se empieza a desarrollar a finales de los años 90, destacándose entre ellos el análisis de las tendencias hacia la vivienda vigilada y encerrada, la cual se da tanto en áreas centrales como suburbanas. El estudio que presentaremos se trata de un análisis empírico de uno de los emprendimientos inmobiliarios más importantes de las últimas décadas por su magnitud, que recoge una gran cantidad de conjuntos exclusivos e integra funciones urbanas convencionales, se trata del caso Nordelta o la denominada “Ciudad Pueblo” en la ciudad de Buenos Aires, donde se presentó en los años 90 una concentración considerable de viviendas unifamiliares y multifamiliares de acceso restringido, que aumentaron los problemas de segregación social (Janoschka 2002).

A través del análisis empírico se revelan nuevas tendencias de estructuración metropolitana y diferentes usos del espacio urbano, en la medida en que no solo se originan fuertes divisiones funcionales en espacios reducidos, sino también aparecen nuevas centralidades independientes del área tradicional de la ciudad. En estos dos ámbitos mencionados se crea “un nuevo tipo de público y de espacio público” (Janoschka 2002). Por otro lado, se comprueba que la aparición de los conjuntos habitacionales en la región no se explica por aspectos de seguridad, se trata más bien de la promoción de un estilo de vida donde participan los agentes privados, las instituciones estatales y los medios de comunicación. Así los proveedores de servicios (promotores inmobiliarios) ofrecen al consumidor productos

diversos con el objetivo de cubrir los nichos del mercado, es decir, es un mercado inmobiliario dirigido por la oferta.

A continuación, se muestran en detalle los resultados del análisis del caso de Buenos Aires, presentadas como las nuevas tendencias de estructuración metropolitana en Latinoamérica, que no habían sido tenidos en cuenta en los primeros bosquejos generalizados de los académicos sobre las urbes de América Latina. Las nuevas formas urbanas presentan una característica de índole insular, en cual en primera instancia aparecen los complejos habitacionales vigilados (para la clase media y alta), que aunque ya existían desde hace muchos años, a partir de los 90 se convierten en elementos principales del crecimiento urbano –en áreas centrales como periféricas-, principalmente en los ejes viales suburbanos contribuyendo a la distribución dispersa. En segundo lugar, se ha creado una descentralización de las funciones urbanas, que además de la ocupación dispersa de instalaciones de consumo y esparcimiento (centros comerciales), incluye escuelas y universidades privadas localizadas en cercanías a las unidades residenciales privadas.

En tercer lugar, se destaca la “suburbanización de la producción industrial” con la ubicación de empresas industriales a la periferia (nuevos parques industriales). La última tendencia se centra en el aislamiento en aumento y la poca accesibilidad de la clase baja. Ante estas características se puede decir que “la metrópolis latinoamericana actual se desarrolla hacia una "ciudad de islas"” (Janoschka 2002, 24) como consecuencia del asentamiento insular de algunas funciones –islas de producción, de consumo, de riqueza y de precariedad- que estructuran el espacio urbano como la vivienda. Para finalizar es importante indicar que el análisis empírico también hace especial énfasis al cambio de escala geográfica de la segregación socio-territorial, que pasa de una escala macro a una escala micro.

### **El caso de metropolización en Santiago de Chile**

Se hallaron otras experiencias sobre el fenómeno de la segregación, pero esta vez correspondientes a la metropolización en la ciudad de Santiago de Chile, donde se hace énfasis en una nueva geografía socio-residencial, en la que persisten las formas tradicionales de vivienda informal en la periferia, la aparición de condóminos cerrados y viviendas de interés social en áreas casi rurales (Hidalgo 2008). En el caso de los condóminos cerrados, partiremos mostrando las principales características de este fenómeno en el contexto chileno, en lo que se ha venido a catalogar como la “Privatopolis inmobiliaria”, para posteriormente

dar paso a las intervenciones en la periferia en Santiago de Chile relacionadas con la vivienda de interés social.

Al igual que el estudio del Nordelta en Buenos Aires, la aparición de los conjuntos cerrados en las áreas rurales a las afueras de Santiago se explica por la promoción de un estilo de vida muy diferente a la de la aglomeración por parte de los agentes inmobiliarios, que ofrecen ventajas comparativas como la seguridad, ventajas ambientales y mayor tamaño de los inmuebles, que les ayuda a valorar el suelo de la periferia. Lógicamente es una oferta dirigida a un grupo con alto poder adquisitivo. Estos condóminos que dan lugar a la privatópolis (Hidalgo 2008), se dan bajo un marco legal flexible que acoge proyectos inmobiliarios en la periferia y da cuenta de una acción deliberada del Estado Chileno. Por último, se puede notar una distorsión en el mercado inmobiliario, en la medida en que la oferta de viviendas no coincide con el crecimiento de la demanda.

Según el estudio sobre las tipologías de expansión urbana en Santiago de Chile (Hidalgo 2008), el desarrollo de viviendas sociales –dirigidas a grupos socioeconómicos medios y bajos promovidas por el Estado-, es otra manifestación del proceso de expansión o de la generación de suelo hacia las periferias del área metropolitana; Se trata de intervenciones que ya no se realizan mayoritariamente al borde inmediato de la mancha urbana, como se hacía en algunos años, sino que incluso superan los límites sub-urbanos llegando a la categoría de suelo rural. Entre 1978 y 2003 se han construido cerca de 27.000 unidades de vivienda y casi la mitad de ellas se han construido en la última década, lo que quiere decir que hubo un incremento cuantitativo de la oferta entre 1993 y 2003, periodo en que el Índice de Desarrollo Socioeconómico descendió (Hidalgo 2008).

La existencia de estos bajos indicadores nos puede llevar a afirmar que dichas intervenciones no mejoran en ningún aspecto la calidad de vida de sus habitantes, y como no, cuando estos conjuntos apenas cuentan con los servicios básicos como agua potable, energía e infraestructura vial. La ausencia de equipamientos de salud, educación, comercio y la lejanía de las fuentes de empleo, las cuales se ubican generalmente dentro de la cabecera municipal, conducen a un patrón de segregación socio-residencial (Hidalgo 2008). La localización de vivienda social a la periferia también genera otra problemática, relacionado con la llegada de nuevos habitantes en condición de pobreza en la periferia de la mancha urbana, que producen polos de pobreza, en lo que se ha llamado campamentos en Chile, villa miseria en Argentina o

favelas en Brasil. Finalmente, este tipo de desarrollo desigual en palabras de Hidalgo puede ser llamado la “precariópolis estatal”, atribuido a la actividad que desarrollan los agentes urbanos, dentro de una política mercantilista.

### **El caso de metropolización en Bogotá**

El estudio sobre el orden residencial metropolitano en Bogotá al igual que Santiago de Chile, establece como argumento central que las reformas liberalizadoras de la economía han tenido incidencia en el orden residencial metropolitano segregado (Alfonso 2012). La densificación como alternativa de crecimiento sostenible en Bogotá, se diluye con la actividad del mercado inmobiliario de la residencia nueva, que constriñe las posibilidades de elección de la gran mayoría de los residentes de la metrópolis. Lo anterior es un reflejo de lo que sucede en el municipio de Soacha que sigue acogiendo de manera informal a una gran cantidad de hogares de menores ingresos, mientras que en Chia – un municipio en áreas rurales al norte del Área Metropolitana de Bogotá-, el mercado se restringe a los hogares de esas características y recibe de manera privilegiada a los hogares de estratos socioeconómicos altos.

En definitiva el mercado residencial metropolitano y sus eslabonamientos (los mercados del suelo, de materiales de construcción y los mercados financieros hipotecario y fiduciario), operan al margen de los desafíos de compactación de la ciudad y de atención a la demanda insatisfecha de los hogares de bajos ingresos, pues sus estructuras son oligopólicas y, por tanto, “el poder de mercado de las firmas que allí funcionan se emplea para imponer un margen de ganancia a la demanda que es compatible con la reafirmación de un orden residencial metropolitano segregado” (Alfonso 2012, 103).

### **Segregación y desigualdades en barrios socialmente diversos: caso la Florida, Santiago**

Los casos hasta aquí presentados han tratado sobre los problemas atribuidos a la actividad que desarrollan los agentes urbanos, dentro de una política mercantilista, principalmente de experiencias que han estimulado una segregación socio-espacial por concentración de pobreza por un lado y de opulencia por el otro. La investigación sobre el barrio la Florida en Santiago que presentaremos brevemente a continuación, muestra marcadas diferencias en los procesos de segregación socio-espacial antes revisados, además de que se nota cierta disimilitud en la percepción que tienen los habitantes de los conjuntos cerrados sobre la seguridad.

La Florida es un barrio que ha tenido recientes transformaciones de índole social, económica, cultural y urbana en la medida que ha pasado de ser un vecindario de viviendas informales, a uno con proyectos formales de vivienda social y recientemente, de conjuntos residenciales que concentra una nueva población de clase media y media-alta. Esta situación ha creado altas expectativas en Chile sobre la posibilidad de tener menos segregación, bajo el argumento de que los barrios socialmente mixtos crean un círculo virtuoso de redes sociales, geografías de oportunidad y menos problemas sociales por la poca concentración de pobreza (Ruiz 2016).

Este modo de ver de la nueva geografía socio-espacial deja atrás un análisis multidimensional del asunto, en donde solamente se rescata la dimensión física y funcional.

De acuerdo a los resultados de la investigación, aunque pueda haber ciertos intercambios funcionales, menor estigmatización y un entorno urbano reformado, en lo relacional las clases sociales no se relacionan de manera significativa, lo que se evidencia en la segregación en otras esferas de socialización, como la educación y la recreación. Con respecto a la dimensión simbólica, existe una identidad poco definida por parte de ambas clases sociales (clase baja y media), ya que no sienten el barrio como totalmente propio ni se reconoce la importancia entre ellos. Estas formas de segregación socio-espacial que nada tiene que ver con las distancias espaciales están en la base de una nueva lógica de desarrollo, manejada por los promotores inmobiliarios que generan excedentes, a través de la construcción de barrios cerrados – atractivos de la demanda solvente- en suelo barato. Se plantea finalmente que la dispersión territorial es la vía prioritaria para el mejoramiento de la pobreza (a través de políticas de suelo), en vez de pensar en políticas de redistribución territorial de recursos y oportunidades.

## **2. Los grandes proyectos urbanos como nuevas formas de mercantilización del desarrollo urbano**

### **2.1. Casos emblemáticos en Estados Unidos y Europa**

Por otro lado, los debates más recientes del desarrollo urbano están asociados al tema de la renovación urbana; estos pueden ser considerados como grandes proyectos (Lungo 2005), los cuales toman diferentes formas en función de sus objetivos. Si bien la renovación urbana de las últimas décadas se plantea con la idea de tener una ciudad compacta y eficiente, en algunas ocasiones las maneras de intervenir provocan impactos negativos, prueba de ello son las modalidades de renovación de los centros históricos que llevan a la sustitución de la

población, como efecto de las acciones del mercado inmobiliario y la especulación (Janoschka e Hidalgo 2014). Aquí también entra en juego el lugar en donde se lleva a cabo el plan de renovación y las formas de actuación, ya que en algunos casos se hace mediante la inversión compartida entre el privado y el Estado—como veremos más adelante- y en sectores que ocupaban espacios industriales, portuarios o ferroviarios en desuso.

En vista de que nos interesa indagar en buena medida sobre los GPU, presentaremos una trayectoria de la literatura sobre estos procesos, a partir de la revisión inicial de los primeros casos paradigmáticos en Estados Unidos y Europa, para posteriormente dar lugar al análisis de los proyectos en Latinoamérica, con el propósito de revisar sus orígenes y encontrar algunos factores que expliquen la mercantilización del desarrollo urbano.

### **Caso New York**

Las experiencias de los grandes proyectos urbanos en las ciudades de Estados Unidos muestran algunas diferencias con relación a las de Europa, entre ellas encontramos la independencia que tienen las ciudades norteamericanas de los gobiernos estatales y la dependencia de la inversión federal y del sector privado. Por otro lado, se evidencia una escasa participación ciudadana en la construcción de los GPU y también la aplicación de incentivos para la inversión privada, como la desregulación normativa y la disminución de impuestos, esto va acompañado como parte de la dependencia de la inversión federal, de la construcción de grandes infraestructuras por parte del sector público.

El proyecto de Brooklyn Heights en Nueva York, es el caso de un proyecto de renovación por rehabilitación que presentó las características mencionadas. Este barrio que se distinguía por su arquitectura de estilo gótico revival y por la riqueza de sus residentes, había sufrido un proceso de deterioro poco después de la gran depresión, por el traslado de sus residentes a los suburbios. Sin embargo, ya en los años 60 el barrio fue rehabilitado por la insistencia de organizaciones y grupos comunitarios, integrados por los nuevos habitantes que habían llegado después de la Segunda Guerra Mundial. Rápidamente el barrio había transformado su entorno, produciéndose también una aceleración en su valorización, lo que trajo como consecuencia la paulatina sustitución de la población que se había asentado en los años 30, ya que estos no podían asumir el incremento en el valor de la renta y de la propiedad. A este fenómeno se le denominó gentrificación y fue usado en Inglaterra por primera vez en 1964, como medio de debate sobre los impactos sociales de la renovación urbana (Franco 2009).

El respaldo hacia las iniciativas locales públicas y privadas en favor de la renovación en Estados Unidos, se remonta desde los años 50 cuando se estableció un marco jurídico que permitía realizar este tipo de actuación en dos modalidades: primero la de redesarrollo conocida como “urbanismo bull-dozer”, que consistía en otorgar al gobierno herramientas legales para intervenir áreas degradadas en las que se previera una reconstrucción total. La segunda modalidad conocida como rehabilitación y conservación de barrios, tenía como objetivo promover el mejoramiento de las condiciones habitabilidad y calidad de las viviendas deterioradas, así como impulsar la inversión en el tratamiento de las edificaciones con valor patrimonial (Franco 2009).

### **Caso Barcelona**

En este caso la intención no es detenernos en un GPU en específico, más bien se pretende mostrar a grandes rasgos, un antecedente de cómo estas iniciativas empiezan a ser un referente importante en el contexto mundial. Aunque en Europa y especialmente en Estados Unidos ya existía un protagonismo de los GPU como intervenciones con pretensiones productivas, es en Barcelona donde se da un giro cualitativo y cuantitativo de dicho propósito. El paradigma del desarrollo urbano estratégico a través de los GPU en Barcelona se da en un escenario donde confluyen una serie de procesos sociales, políticos y económicos, como lo fue en primera instancia la globalización económica que empieza ejercer ciertas presiones y oportunidades en la década de los 90, y en segundo orden la nominación para realizar los Juegos Olímpicos en 1992, lo cual establecía una oportunidad para lograr una visibilización de la ciudad hacia el mundo.

Al anterior tipo de desarrollo urbano, desde una lectura crítica, se le podría catalogar como el referente internacional de un urbanismo globalizado, mientras que el urbanismo ejercido a comienzos de los años 80 en la misma Barcelona –que hasta apenas se menciona-, puede ser caracterizado como un urbanismo “cualitativo” o un urbanismo social. En ese sentido la experiencia de Barcelona como modelo del desarrollo urbano, se divide en dos etapas que parten del contexto de la recuperación de la democracia y de la fuerza de los movimientos ciudadanos en los años 70 (Monclus 2002).

La primera etapa del urbanismo de Barcelona (desde inicios hasta mediados de los 80), es un periodo donde se producen cambios sustanciales en los esquemas de la planificación o propiamente dicho del urbanismo moderno en todo el mundo, en el cual empieza a ganar

importancia “el análisis morfológico de la ciudad en cada una de sus áreas y la identificación de los tipos arquitectónicos, se consideraba en ese sentido el contexto urbano como punto de partida para cualquier actuación de carácter puntual” (Monclus 2002,3). Con el protagonismo de los tipos arquitectónicos en la urbanización, empiezan a resaltar los proyectos arquitectónicos, que se da en diferentes ciudades pero con distintas versiones, lógicamente con Barcelona a la cabeza. Se destaca en ese proceso la ejecución de grandes proyectos urbanísticos, combinados con operaciones de pequeña dimensión, como las mejoras en el espacio público desde el centro hasta la periferia, es una intervención que se asociaba a una renovación integral de la ciudad a través de intervenciones urbanísticas específicas. En ese entonces es precisamente cuando se consolida la actuación urbanística en el Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM) aprobado en 1976.

La segunda etapa del “modelo Barcelona” se caracterizó por la implementación de una política urbana centrada en la productividad y la competitividad, con la firme intención de insertar a la ciudad en la red más amplia de ciudades globales, aprovechando la coyuntura de recuperación económica y la nominación olímpica en el 1986. Esta vez se apostaba por la reestructuración de la ciudad a partir de áreas específicas (áreas centrales), como las grandes áreas olímpicas (Villa Olímpica, la Anilla Olímpica, el Val d’Hebron y Área Deportiva Diagonal) y los nudos de conexión (Estación de Sants, Plaza Glories, calle Tarragona, Plaza Cerdà, prolongación de la Diagonal, etc), con la intención de una supuesta cohesión urbana y que sirvieran de orientación para las inversiones.

Es así que entra en juego la planificación estratégica como una herramienta para impulsar y garantizar el crecimiento de la ciudad, pero con un gran protagonismo inicialmente del sector público. Ya en la etapa postolímpica se incluyen mecanismos de gestión de la ciudad, basada en la conciliación entre la gestión pública y la iniciativa privada, lo cual puede ser la causa de que se hayan acelerado ciertos procesos de mercantilización cada vez mayor de la ciudad. El desarrollo desmesurado del sector terciario (turismo, consumo, inversión inmobiliaria) en la ciudad central es prueba de ello, ya el urbanismo público no encontraba el mismo consenso que en el pasado. Utilizando las palabras de Borja, Sassa plantea que en la ciudad de Barcelona

....prevalece ese urbanismo fragmentado, conformado por productos urbanos, objetos aislados, sin relación entre ellos ni su entorno. Ese urbanismo que cada vez aparenta tomar mayor

consideración por las tendencias de la ciudad global, con barrios residenciales tendientes a ser cerrados, centros comerciales cerrados e infraestructuras para la comunicación rápida como autopistas, vías para trenes de alta velocidad y otros (Sasa 2013, 75).

### **Gran proyecto de desarrollo urbano en Madrid: Caso de Lavapiés**

El gran proyecto urbano llevado a cabo en el barrio Lavapiés –ubicado en el centro tradicional de Madrid-, es un caso de renovación urbana por rehabilitación donde se realizó un programa de intervenciones de muy distinta naturaleza y a su vez a una reconfiguración socio espacial del territorio. A través de este estudio se pudo comprender que la reestructuración territorial que se experimentan en algunas zonas de la ciudad, especialmente las áreas centrales, responde a la coyuntura de reestructuración económica, en el cual la ciudad de Madrid busca incorporarse plenamente al sistema urbano europeo aprovechando la candidatura de los Juegos Olímpicos del 2012. Se trata de una serie de políticas urbanas amparadas por los planes urbanísticos, que buscan dotar a la ciudad de las condiciones que le permitan desenvolverse en una red mundial muy jerarquizada y marcada por la competitividad (Díaz 2007).

El proceso de reestructuración socio-espacial del caso puntual de Lavapiés, se empieza a dar partir de la aprobación del nuevo Plan General de Madrid en 1997, enmarcado en el Plan Estratégico que se había puesto en marcha en 1993, con el reto de volver a la ciudad más competitiva en sus áreas productivas y más habitables para sus residentes de lo que era en años anteriores. Dentro del Plan General se incorporaron unas figuras de actuación urbanística que venían siendo utilizadas en la mayoría de ciudades europeas, se trataba en este caso de las Áreas de Rehabilitación Preferente (ARP), dentro del cual se encontraba el barrio Lavapiés; estos planes especiales tenían como objetivos el mejoramiento de la calidad de vida, recuperación del carácter residencial, mejora de las viviendas y edificios, impulso del crecimiento económico, creación de nuevas dotaciones y promoción de la participación ciudadana.

De ese modo el barrio Lavapiés caracterizado por ser un espacio de clase trabajadora con un gran dinamismo social y cultural, por la gran cantidad de inmigrantes de distintas procedencias que viven en él, ha sufrido una serie de modificaciones físicas y sociales que ha evidenciado ciertas características de los procesos de gentrificación. En primera medida se presentó una de las fases iniciales de la gentrificación que expone Carpenter y Lees (1995)

(Díaz 2007), donde se hallaron signos de declive, por la concentración de infravivienda, el problema de tráfico y consumo de drogas, propias de una dinámica de abandono físico. En segunda medida la puesta en marcha de la figura de actuación ARP puede ser interpretada como la fase de reinversión, llevada a cabo por la administración y posteriormente por el sector privado; la construcción de grandes equipamientos culturales y la reconstrucción de nuevas edificaciones por parte de los privados es prueba de ello.

Las anteriores características no evidenciaron un proceso de sustitución de la población, por el contrario, el barrio creció en cuanto a su composición cultural y étnica; Aunque hubo la llegada de una pequeña población solvente en lo económico (artistas, profesionales liberales, docentes, etc.), los cuales a su vez contribuyeron en las movilizaciones emprendidas por la comunidad tradicional por el mantenimiento del carácter socioeconómico de Lavapies. Lo cierto es que las políticas emprendidas por la Administración Pública, están favoreciendo un proceso de gentrificación, hasta ahora un proceso de elitización (Lungo 2005), en la medida en que se invierte en la construcción de equipamientos culturales que nada tiene que ver con las necesidades actuales de la población de menores recursos económicos del barrio, y que a la vez va acompañado de la construcción de nuevas viviendas destinadas a los estratos económicos más altos, como producto de la descatalogación de edificios incluida en el Plan General de 1997.

## **2.2. Los grandes proyectos urbanos en América Latina**

Existen experiencias del proceso de renovación en Latinoamérica a través de GPU, que se atribuyen a un tipo de impulso urbano el cual busca cambiar drásticamente los usos del suelo. Las tres primeras experiencias se basan en la privatización de terrenos públicos, correspondientes a antiguos puertos y zonas industriales en estado de deterioro. Estos casos se caracterizan por un constante apoyo del estado hacia los agentes privados, acompañado de una política urbana subsidiaria, que ha provocado modificaciones en la rentabilidad, con los cambios de uso del suelo, una modificación de la estructura de la centralidad y los cambios en los mecanismos de gestión pública. Las últimas experiencias consisten en proyectos de renovación que han estado inmersos en conflicto social más complejo.

### **Caso Puerto Madero y el Retiro, Buenos Aires**

El proyecto de Puerto Madero fue iniciado en 1989 y se desarrolló en dos etapas, de acuerdo a un Master Plan que orientó la urbanización del área. Este consistió básicamente en la

reurbanización a través de una inyección de capital privado local y extranjero de un área portuaria sin actividad, el cual se dio bajo una serie de reformas que desafectaron los antiguos usos de terrenos públicos y concesión final para llevar a cabo los desarrollos en el puerto. Los usuarios de estos productos inmobiliarios fueron especialmente las corporaciones nacionales e internacionales y la nueva elite de la ciudad de Buenos Aires. El patrimonio público que se cedido generó una serie de beneficios para los promotores inmobiliarios los cuales aprovecharon las ventajas derivadas de su localización, sin gestarse ningún beneficio social, hasta el punto de que las plusvalías captadas por el sector público fueron invertidas en la adecuación y posterior mantenimiento de los terrenos.

Los acontecimientos descritos se llevaron a cabo en una coyuntura de crisis económica del Estado, en la cual empezó a resaltar el discurso privatizador que abrió nuevas posibilidades de acción en beneficio de los agentes privados. Estos fueron evidentes en las alianzas ejercidas en el proyecto Puerto Madero, consolidado a través de la Corporación Puerto Madero, en donde el Gobierno Nacional aportaba la tierra y el Gobierno Municipal la norma urbana y la infraestructura necesaria para la reproducción del capital inmobiliario. Con el tiempo por la necesidad de reactivar una zona deprimida físicamente de la ciudad y por la incapacidad financiera del Gobierno Municipal, los instrumentos de gestión empezaron a ser trasgredidos, como el abandono en el presupuesto municipal de la cuenta especial Fondo de Consolidación Urbana.

De esa forma se empezaron a notar las diferencias socio-territoriales en los vecindarios circundantes, lo que nos hace inferir que el proyecto Puerto Madero fue un proceso de desarrollo fragmentado y mercantilizado, característico de las últimas décadas. Sin embargo, es oportuno mencionar que a más de 20 años de este emprendimiento, Puerto Madero se ha expuesto como un éxito de gestión y desarrollo, un modelo vendido al resto de los países de la región y un símbolo de la ciudad de Buenos Aires, que la coloca al nivel de otras metrópolis mundiales.

Pasando rápidamente por el caso del Retiro, este fue un proyecto que no se pudo llevar a cabo, a diferencia de Puerto Madero por ejemplo, ya que tuvo un conflicto entre intereses públicos y privados, en primera instancia con un tipo de propuesta que daba prioridad a ciertos desarrollos urbanísticos por encima de proyectos sociales, como la rehabilitación del sistema ferroviario y la consolidación de vivienda social; en una segunda propuesta que buscaba los

intereses sociales como generación de viviendas y la consolidación de la villa en lotes del Estado, no se hizo compatible con una ecuación económica aceptable para Nación y Ciudad, por lo que implicaba una baja de valor en el suelo.

### **Malecón 2000, regeneración urbana en Guayaquil**

En un contexto de cambios a nivel político y urbano, donde se le atribuyen nuevas facultades administrativas al Municipio y se empiezan a atender diferentes demandas sociales antes no consideradas, se inicia a mediados de los años 90, con la experiencia del proyecto Malecón 2000, todo un proceso de regeneración urbana en el centro de Guayaquil que aún se mantiene hasta nuestros tiempos. Esta obra se convirtió en el paradigma de desarrollo en la ciudad, principalmente por los mecanismos de gestión que en él se implementaron, basados en la cooperación público-privada y en la creación de empresas sin ánimo de lucro encargadas de administrar las obras ejecutadas. El estudio que presentamos en este caso surge como un esfuerzo orientado “a vincular la lógica interna del ejercicio proyectual con los mecanismos generados desde la gestión urbana para la construcción del Malecón 2000” (Navas 2012).

El Malecón 2000, ubicado en el centro fundacional de la ciudad portuaria, a la orilla de río Guayas, surge con la iniciativa del Banco la Previsora, que presenta una propuesta general o una imagen objetivo, apoyada por Oxford Brookes University de Inglaterra, que consistía en la re-funcionalización del malecón en correspondencia con los usos de suelo de los sectores aledaños, basado en el concepto de “regeneración integral”. Poco después frente a restricciones presupuestarias y a las demandas políticas, el proyecto sufre una serie de modificaciones que fueron realizadas por la Fundación Malecón 2000, empresa sin ánimo de lucro encargada de su gestión. Estas nuevas ideas contenidas en un contrato de comodato, ya no con un enfoque integral, estaban sincronizadas con los nuevos mecanismos reguladores, generando una surte de contradicciones en la producción del proyecto; el fortalecimiento a la tendencia de una intervención localizada, el debilitamiento de la gestión pública frente a políticas privatizadoras para la gestión del proyecto, detrimento de procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía, además de la exclusión social, control ciudadano y privatización del espacio público.

### **GPU Puerto Norte: Rosario**

En el estudio sobre el GPU de Puerto Norte en Rosario se pretende resaltar la contradicción de la planificación urbana del gobierno local –conducido por el partido socialista- a partir de

1989, que bajo ideales democráticos ha venido desarrollando una intensa transformación en su estructura municipal. Estas contradicciones comienzan gestarse desde 1996 cuando se adopta el Plan Estratégico de Rosario (PER), mediante la política de Descentralización municipal y la revisión integral del Plan Urbano. La primera política consistió en la transferencia de poder a unidades territoriales menores, por medio de la asignación de recursos y facultades, que tenían como intención lograr una ciudad más equilibrada y equitativa a nivel territorial y social (Scarpacci 2014). En un segundo momento se impone una política que con el pasar del tiempo mostraría intenciones divergentes con relación a la primera, como consecuencia de una reestructuración en la gestión que se dio en año 2003.

A pesar de que el Plan Urbano de Rosario (PUR) no tiene vigencia legal, sus intenciones se lograron plasmar por medio de los Planes Especiales Urbanos, que consistían básicamente en la intervención de áreas estratégicas de la ciudad de Rosario, dentro las cuales se encontraba el área de Puerto Norte. Así las cosas, con la aprobación del Plan Especial Puerto Norte en 2005 y con la desafectación de predios de la nación, mediante un modelo de gestión caracterizado por alianzas públicas y privadas, se empiezan a intervenir un área central del extenso frente costero de la ciudad, donde se encontraban notables obras de valor histórico patrimonial, generalmente industriales y ferro-portuarias de origen inglés.

Las conclusiones del estudio arrojan que a pesar de que hubo una esmerada intención de obtener una mayor cantidad de espacios públicos, se puede constatar que este modo de intervención urbana lleva inherente el aumento de la fragmentación urbana y de la segregación social, incorporando además una lógica especulativa en el desarrollo a causa de los intereses privados plasmados en las leyes y ordenanzas. Por otro lado, se menciona que la mayor rentabilidad económica no fue lo mejor para urbe, ya que los recursos recaudados por medio de la recuperación de plusvalías fueron invertidos en la construcción de vivienda social a la periferia, que ha seguido perpetuando las distancias sociales. Se hace énfasis finalmente, en la forma como se está entendiendo o apreciando la ciudad, en la medida en que esta pasó a ser vista como una mercancía, como un medio del capital, específicamente de los promotores y desarrolladores inmobiliarios que se apropian de los sectores urbanos estratégicos y crean desigualdad.

## **La renovación urbana en Santiago de Chile**

Al igual que en los casos anteriores, este proyecto de renovación responde a cambios normativos en la política urbana, que estimulan la reproducción del capital inmobiliario, con la gran diferencia de que las intervenciones se realizan en zonas residenciales ya consolidadas que poseen cierta calidad de infraestructura de servicios. Este proceso de renovación urbana consiste especialmente en una nueva lógica de desarrollo derivada de ajustes normativos urbanísticos, lo cual está incentivando una movilidad del capital inmobiliario en las áreas centrales y peri-centrales de la ciudad. En este tipo de desarrollo llama la atención en dos procesos en particular: “la fragmentación espacial de la planificación urbana” (López, Gasic y Meza 2012) donde se ha destacado un desarrollo urbano focalizado; y por último las alianzas público-privadas que ha implicado el establecimiento de instancias institucionales para la toma de decisiones exclusivamente con el sector privado.

Se maneja como hipótesis que la causa de esta nueva tendencia de desarrollo en la ciudad de Santiago, se aduce principalmente al rol activo del Estado en la promoción de inversiones privadas inmobiliarias en algunas zonas, a través de una articulación entre políticas nacionales y las herramientas de planificación y gestión pública municipal como los planes reguladores comunales (PRC). Es un tipo de desarrollo llamado “urbanismo pro-empresarial” (López, Gasic y Meza 2012), un urbanismo flexible en la localización de emprendimientos que legitima las prácticas de renovación –muchas veces de reconstrucción y demolición- para alcanzar el mayor retorno potencial de inversión financiera e inmobiliaria.

De acuerdo a la metodología aplicada que consistió en un análisis de la modificación normativa urbanística de 5 zonas de la ciudad de Santiago, se observa que los instrumentos regulatorios son planteados con el propósito de incrementar la rentabilidad del suelo y del espacio construible en una escala reducida, los planes reguladores se disponen de esta manera, como herramientas prácticas y discursivas para el anclaje del capital privado. Sumado a las funciones mencionadas que están ejerciendo los instrumentos de planificación, también opera un instrumento subsidiario del Estado orientado a los estratos medios, lo cual estimula la demanda de vivienda en estas zonas centrales. “Todos estos procesos y prácticas a escala comunal se insertan en la lógica de funcionamiento del estado subsidiario y habilitador de nichos de mercado, así como de prácticas públicas que responden a racionalidades estratégicas privadas, comúnmente denominado como neoliberalismo urbano” (López, Gasic y Meza 2012).

### **Caso Plaza Tapatía, Guadalajara, México**

La Plaza Tapatía, ubicada en el barrio San Juan de Dios, es quizás uno de los primeros referentes sobre la renovación urbana de tipo buldócer, cuyos antecedentes se remontan a finales de los años 70, mucho antes del caso Puerto Madero en Buenos Aires, que consistió en la renovación de un área central de la ciudad de Guadalajara, por medio de la demolición de una cantidad de edificios de un gran legado patrimonial y la construcción de edificios que albergarían principalmente oficinas y comercios. “Estas edificaciones han funcionado como los contenedores de los espacios públicos, pero al mismo tiempo, como murallas que ocultan el otro rostro que circunda entorno a la plaza” (Rivera 2016).

Desde un inicio, la intervención en el centro de la ciudad tenía como intención contrarrestar los impactos sociales negativos que se presentaban, como la degradación y la inseguridad, no obstante, el proyecto ocasionó múltiples consecuencias relacionadas con la ruptura y fragmentación, por la dualidad que se empieza a presentar en la estructura de la ciudad. El estudio sobre la Plaza Tapatía da cuenta del fracaso de lo GPU como elementos claves en la planeación y el desarrollo urbano en ese contexto, además de que se muestran como herramientas de capital para su reproducción en un momento de crisis.

### **Proyecto de Renovación Urbana Tercer Milenio: Caso Bogotá**

Al igual que el caso anterior, el proyecto Tercer Milenio consistió en una obra de renovación urbana por redesarrollo, que desató ciertos conflictos sociales por las herramientas de actuación que en él se llevaron a cabo. A raíz del deterioro acelerado del centro tradicional de Bogotá, como consecuencia del remplazo de los usos residenciales por los comerciales dado a lo largo del siglo XX, se propone el proyecto Tercer Milenio en Bogotá para revertir dicha situación. Este consiste en una operación urbanística de renovación urbana por redesarrollo de gran envergadura, el cual busca intervenir cerca de 63 hectáreas -7 barrios-, de las cuales 16,7 corresponden a un gran parque metropolitano – eje de desarrollo del proyecto. Mediante el Decreto 880 de 1998 se establecen los objetivos de la intervención, a raíz de la acción prioritaria hacia la renovación urbana que contempla el Plan de Desarrollo de Bogotá de 1998 (Franco 2009), estos consistían en los siguientes:

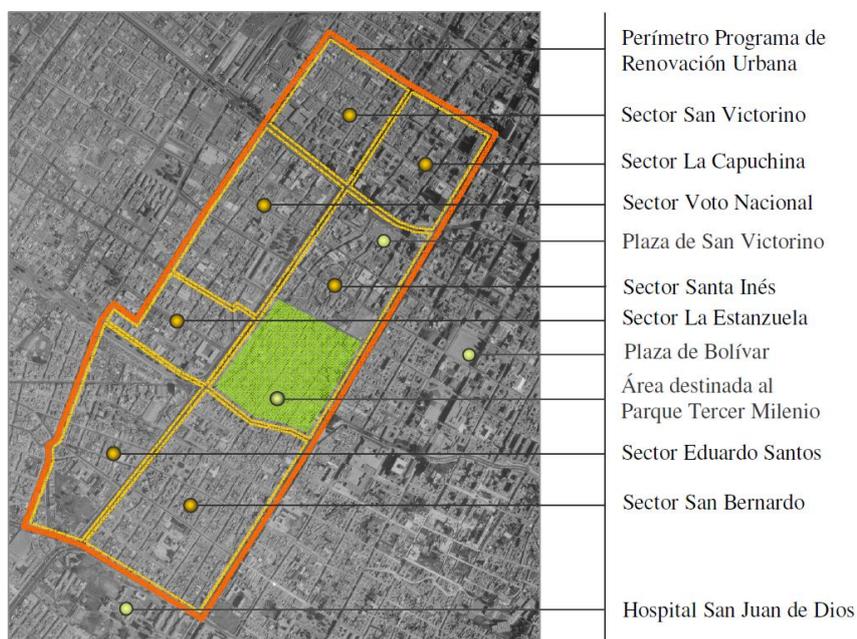
-Recuperación y mejoramiento del sector, mediante acciones y proyectos que le devuelvan la vitalidad urbana, la habitabilidad social, el equilibrio de usos, la protección del espacio

público y la arquitectura y el sentido simbólico al centro de la ciudad como patrimonio cultural, social y económico.

- Reorganización de la estructura urbana con la definición de espacio público, volumetría, usos y demás normas con el propósito de mejorar las condiciones actuales del sector.

- Creación de un elemento urbano importante -Parque Tercer Milenio- que se constituya en un elemento representativo a nivel Nacional, en la intersección de los ejes de articulación, que consolida y estructura los espacios a nivel de ciudad y que permite el soporte de nuevas densidades y usos.

**Figura 2.1. Perímetro y sectores del programa de renovación urbana, 1998**



**Fuente:** Impacto de la renovación urbana 2009

Ya en el año 2000, el proyecto de renovación urbana se integra como una intervención estratégica en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado el mismo año, con el fin de recuperar los valores del centro tradicional en su estructura urbana y patrimonio cultural. Allí se complementan las acciones de intervención, como la creación de un Parque Cívico –Parque Tercer Milenio-, la consolidación del uso comercial, la dotación de infraestructuras urbanas adecuadas y la recuperación de la zona residencial de San Bernardo. Hasta la fecha se puede decir que el Parque Tercer Milenio ya está construido casi en su totalidad y se adelantan gestiones con respecto a la construcción de viviendas en el barrio San Bernardo, en ese sentido daremos un breve recorrido del proceso de estas intervenciones.

En lo que respecta al proceso de consolidación del parque, en 1999 se procedió a la compra de los predios y a la demolición de las edificaciones del barrio Santa Inés –donde se ubica el parque-, dando paso a las obras civiles en el costado occidental (avenida Caracas), específicamente a la construcción de la troncal del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio. El IDU (Instituto De Desarrollo Urbano), entidad encargada de la construcción del parque, adelantaba la adquisición de los predios, logrando tener a principios del 2001 el 71% de ellos. En la primera fase del proyecto no se presentó ningún inconveniente de tipo social, ya que se emprendieron labores importantes de acompañamiento a familias y comerciantes de la zona, pero fue en los años 2004-2005, periodo en que se intervine la Calle del Cartucho –zona de tolerancia-, lo que trajo múltiples impactos. Con la salida de 1000 indigentes en el 2005, estos fueron ocupando barrios aledaños al centro de la ciudad, lo que impulsó una movilización de organizaciones de derechos humanos y otros sectores sociales que criticaban las acciones del gobierno municipal.

Pasando a las intervenciones que se llevaran a cabo alrededor del parque “Tercer Milenio” como parte de las directrices del (POT) y el Plan Zonal del Centro, en la actualidad se están desarrollando una serie de proyectos de iniciativa pública, privada y mixta, a saber, un Centro Internacional de Comercio Mayorista, un complejo hospitalario, la construcción de la troncal de Transmilenio en la carrera décima y el Plan Parcial San Bernardo, que introduce la construcción de viviendas multifamiliares para garantizar el “re poblamiento” del centro; lo anterior genera una serie de expectativas frente al papel de la población residente -de estratos socioeconómicos bajos- en el desarrollo urbano (Franco 2009).

Las conclusiones que se resaltan en el trabajo de investigación sobre el proyecto de renovación son las siguientes: como primer punto se evidencian las contradicciones que presenta el proyecto en cuanto al objetivo de mejoramiento de la calidad de la vivienda, ya que este se vuelve un pretexto para abrir las puertas a nuevos negocios inmobiliarios por medio de la ejecución de grandes intervenciones. En Segundo lugar, la reconquista de los centros urbanos en Colombia, se viene dando con base en intervenciones radicales en las zonas más deterioradas. Por otro lado “las condiciones globales de las áreas renovadas no proporcionaron un mejoramiento de la calidad de vida de los residentes tradicionales, sino, por el contrario, su expulsión” (Franco 2009, 193). En cuarto lugar, se puede analizar un Estado que asume todos los riesgos, posicionándose en el rol de promotor y no de regulador, hasta el punto de que el mismo interviene inicialmente –asumiendo los costos sociales-

mientras que el sector privado espera el momento oportuno para intervenir. Por último, se hace énfasis en el importante papel que ha tenido la construcción de un espacio público como punto de partida para la renovación en varias ciudades del país.

### **GPU Línea Amarilla: Lima**

El GPU Línea Amarilla es un tipo de investigación que trata de establecer una inferencia causal sobre la incidencia que han tenido los planes urbanos de última generación sobre el desarrollo urbano. Se trata de un proyecto que puede ser considerado de infraestructura horizontal u de obra civil, que fue construido con el 100% de capital privado, lo cual provocó en un principio una serie de conflictos de índole social. En un momento en donde se da un giro en la planificación tradicional de Lima, -una concepción menos restrictiva en la medida que se empiezan a dar nuevos incentivos a la iniciativa privada-, se puede notar como diversos espacios considerados como públicos iban siendo apropiados por capitales privados mediante la figura de Zona de Reglamentación Especial (ZRE). Los barrios ubicados a la margen izquierda del río Rimac no fueron ajenos a la situación, que en 2007 habían sido caracterizados como ZRE por riesgo físico (Stiglich 2012), lo que propició que dos años más adelante se llevara a cabo la construcción de una autopista con peajes por iniciativa privada.

Este proyecto amenazaba con la desposesión de las propiedades de varias familias de bajos ingresos en beneficio de los promotores del proyecto, ya que estos recibían la concesión de la autopista durante 30 años. Afortunadamente por la movilización que emprendieron los dirigentes de los barrios y bajo una demanda, se incluyó a la comunidad con la reubicación de las familias y el mantenimiento de algunas de ellas en el lugar. En este nuevo escenario de planificación (participación de diversos actores en estos procesos), no hay instrumentos para balancear ese desequilibrio de poder o más bien los instrumentos de planificación se acoplan a las necesidades de los desarrolladores urbanos.

### **2.3. Consideraciones finales**

Los casos presentados sobre la mercantilización del desarrollo urbano se enmarcan en una estructura híbrida de crecimiento urbano, que se viene presentando en las últimas tres décadas, principalmente en las urbes Latinoamericanas. El primer proceso de desarrollo urbano más común que podemos encontrar en la literatura sobre Latinoamérica, es la metropolización provocada por la construcción formal de enclaves residenciales en la periferia (Hidalgo 2008, Janoschka 2002, Alfonso 2012) y su consecuentemente

fragmentación territorial. Las experiencias en Santiago, Buenos Aires y Bogotá evidencian singularidades sobre las posibles causas de la aparición de estos condominios cerrados, que poco o nada tiene que ver con las experiencias de inseguridad por parte de las personas. Esta se explica más bien por la promoción de un estilo de vida muy diferente a la de la aglomeración por parte de los agentes inmobiliarios, ofreciendo ventajas comparativas como la seguridad, ventajas ambientales y mayor tamaño de los inmuebles, lo que les ayuda a valorar el suelo en la periferia.

Ya en las particularidades de cada contexto podemos observar que para el caso chileno y argentino a diferencia del colombiano, la oferta de estos productos inmobiliarios se da en un momento donde no hay un aumento sustancial de la demanda. De igual manera como sucede con los condominios cerrados de estratos altos, se hallaron investigaciones sobre la aparición de viviendas sociales en áreas rurales (Hidalgo 2008; Pérez 2014), inclusive en otros casos en conjuntos cerrados (Proaño 2013), con la diferencia que el desarrollo socioeconómico de estas intervenciones es mucho más bajo que las presentadas en las urbanizaciones cerradas de clase alta, debido principalmente a la carencia de equipamientos urbanos de calidad. Estas actuaciones adicionalmente dibujan una situación donde los promotores inmobiliarios, gozan de una capacidad amplia para decidir la localización de las urbanizaciones residenciales a diferencia de los conjuntos, en la cual se basa en una serie de artimañas para modificar los instrumentos de planificación.

En los estudios más recientes sobre metropolización, se destaca la investigación sobre la mezcla social que se está presentado en la periferia de la ciudad de Santiago (Ruiz 2016), como efecto de la llegada de viviendas de clase media y media-alta, a zonas con un historial de toma de tierras. Se resalta en ese sentido el cambio de escala geográfica que ha tenido la segregación socio-territorial, en el cual a pesar de la combinación social que se da en estos territorios y de las bondades físicas y funcionales, se sigue presentando una persistencia de la segregación relacional y simbólica. Para concluir esta primera parte sobre la revisión literaria de la estructura de crecimiento expandido en América Latina, estableceremos los rasgos en común de dichos procesos: la poca oferta de viviendas de interés social y las condiciones en que estas se ofrecen, tiene como efecto la apertura de una oferta informal que está agudizando los problemas de crecimiento irregular en las periferias; por último los condominios cerrados y los equipamientos sofisticados dentro de ellos, siguen siendo los mejores recursos o medios utilizados por los agentes privados, para sacar provecho del suelo en la periferia.

El segundo proceso de desarrollo urbano en Latinoamérica tiene que ver con la renovación urbana, principalmente de los centros históricos, teniendo en cuenta que la literatura nos muestra que estos pueden darse bajo diferentes modalidades y en distintos lugares. La trayectoria de los GPU, parte de las primeras experiencias de renovación urbana en Estados Unidos y Europa, los cuales buscaban contrarrestar el declive de los centros urbanos en la segunda mitad del siglo XX (Franco 2009). Entre los años 80 y 90 se notaba una diferencia sustancial entre las grandes operaciones urbanísticas llevadas en Estados Unidos con relación a Europa, entre ellas se distingue la dependencia que se tenían las ciudades norteamericanas de las inversiones privadas (Franco 2009). Ya en la primera mitad de los años 90, Barcelona empieza a volverse un modelo de gestión estratégica en Europa basado en la conciliación entre el sector público y privado (Monclus 2002,3), el caso del proyecto de rehabilitación del barrio Lavapiés en Madrid (Díaz 2007) es la muestra fiel de un plan importado de dicho referente, que dentro de un plan estratégico buscaba dotar a la ciudad de las condiciones necesarias para desenvolverse en una red globalizada de ciudades.

El modelo Barcelona llega incluso a las ciudades latinoamericanas con el caso pionero del proyecto Puerto Madero en Buenos Aires (Cuenya 2011), en el cual se aplicó la misma lógica de gestión, con la única diferencia de que la fragmentación urbana fue aún más marcada. A raíz de la experiencia en Puerto Madero se empiezan a desarrollar toda una serie de proyectos en Latinoamérica manteniendo la misma esencia, pero bajo distintas modalidades según el contexto. El Malecón 2000 (Navas 2012), el Retiro en Buenos Aires (Cuenya 2011) y Puerto Norte en Rosario (Scarpacci 2014) son experiencias de intervenciones que desafectaron antiguos predios del Estado, lo cuales evidenciaron un cambio en la estructura administrativa y en los instrumentos de gestión.

En experiencias más recientes como las de Bogotá y Lima (Franco 2009, Stiglich 2012) y no tan recientes como el de la Plaza Tapatía en Guadalajara (Rivera 2016), se han llevado a cabo procesos de expropiación, en el centro histórico tradicional y en un asentamiento irregular respectivamente, los cuales denotan conflictos sociales más complejos. El hecho es que se observa como se afirma un modelo único de gestión en la mayoría de ciudades, que se engloba dentro del llamado empresarialismo urbano, el cual sin duda puede producir beneficios económicos, pero inherente lleva a el aumento de la fragmentación urbana e incluso de gentrificación (Janoschka 2016), aunque hace algunas décadas se pudiera

considerar este fenómeno como algo específico e incluso puntual de algunas ciudades concretas – como Londres o New York.

Los dos procesos de desarrollo analizados tienen dos características en común: Primero, los marcos flexibles de normativa urbana a los cuales están anclados –como consecuencia de las reformas liberalizadoras de la economía-; segundo, muy amarrado a lo anterior, las características de índole insular que presentan, en la medida en que se originan fuertes divisiones funcionales en espacios reducidos, como consecuencia de las prácticas inmobiliarias. Este proceso está enmarcado en dos dimensiones de la mercantilización: los cambios funcionales y físico-espaciales y su consecuente cambio en el valor del suelo, sin embargo, difícilmente estas producciones relacionan sistemáticamente las formas de desarrollo urbano con los nuevos modelos de planificación mediante un análisis de las características de cada variable, es decir, no se vinculan las dos variables de estudio al ser casos descriptivos de ciertos fenómenos urbanos o de gestión empresarial en su defecto. Adicionalmente, aporta dimensiones de análisis tanto de la variable independiente como dependiente, así como intenta evidenciar el alcance de la Planificación Estratégica en la actualidad.

## Capítulo 3

### Aspectos contextuales del caso de estudio

#### 1. Proceso histórico y estado actual de la planificación urbana en Colombia

##### 1.1. Primera etapa de la planificación: planes directores y planes piloto

Las primeras experiencias de planificación en las ciudades colombianas se remontan a inicios del siglo XX, en medio de un contexto de desarrollo económico basado en las importaciones y exportaciones. El crecimiento demográfico experimentado en ciudades como Cali, Medellín y Bogotá llevó a los concejos municipales a un intento por elaborar un plan de la ciudad futura a partir de los técnicos locales. En Cali solo hasta a partir de 1915 se había disparado el crecimiento demográfico por las dinámicas económicas que había generado la implementación del Ferrocarril de Occidente, el cual conectaba la ciudad con el Puerto de Buenaventura; esta situación redundó en medidas de planificación basado en la ampliación del perímetro urbano, ensanche y prolongación de vías e impuesto predial, “no se contemplaba en ningún momento a la ciudad como un todo, sino que se llevaban a cabo acciones puntuales sobre problemas específicos” (Espinosa 2006).

Estas iniciativas llevadas en Cali, al igual que en Bogotá con el “Plano de Bogotá Futuro” y otras ciudades principales de su momento en el país, no tuvieron ninguna trascendencia en el desarrollo futuro de estas. Es así que la modernización en las ciudades de Colombia fue acogida sin objeción alguna hacia mediados del siglo XX, las academias en las áreas de Arquitectura e Ingeniería promulgarían los postulados del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM).

La planificación incompleta y el supuesto caos creado por el “urbanismo feudal” (Espinosa 2006), generaba preocupaciones en los profesionales técnicos del momento. Dicha preocupación que se daba principalmente en la capital colombiana llegó al Congreso de la Republica, creándose en este orden de ideas el 26 de diciembre de 1947 la ley 88 que trataba sobre el desarrollo urbano de los municipios: estos debían de levantar un plano regulador que indicara la manera como debía continuarse la urbanización futura, mejoras en las construcciones existentes, localización de las nuevas residencias, zonas verdes, equipamientos y demás. Esta figura fue aplicada en los años 50 en la ciudad de Bogotá, Medellín y Cali.

Para adaptarse a este plan regulador, en la ciudad de Bogotá aparece el modelo de “Plan Piloto” -elaborado por Le Corbusier-, para Medellín el “Plan Director” y en la ciudad de Cali con el modelo de “Plan Piloto”. Estos dos últimos planes fueron realizados por Paul Lester Wiener y Jose Luis Sert, quienes habían fundado en Nueva York la oficina Town Planning Associates -TPA. No obstante, a pesar de las innovadoras propuestas importadas basadas en la urbanización zonificada, en los años siguientes a la formulación de los planes directores se presentaron duras críticas en su contra, fundamentadas en la falta de contextualización de la propuesta en términos socioeconómicos y en la formulación de los instrumentos de gestión para acceder al suelo privado que no se adaptaban al marco legislativo local.

### **1.2. Segunda etapa de la planificación: la crisis de la planificación**

Como se había mencionado, las intenciones de urbanización heredadas del Movimiento Moderno se diluirían con la forma en que se desarrollarían social y económicamente las ciudades colombianas. Los planes realizados directamente por las administraciones municipales entre los años 50 y 60, que se caracterizaron por retomar en parte, los lineamientos establecidos por el Plan Regulador y los aprendizajes derivados de su poca aplicabilidad, no se terminaron de ajustar a las nuevas exigencias sociales y espaciales. En el caso de la ciudad de Cali, la migración de familias de diferentes partes del país provocada por el conflicto armado y la reforma agraria, crearon otra lógica de urbanización basada en “la necesidad” (Abramo 2011), una acción colectiva de familias que poco a poco iban ocupando espontáneamente las áreas inundables de la ciudad cerca al río Cauca-, formaron lo que es hoy en día el Distrito de Aguablanca.

De esa forma, ya en las postrimerías de los años 60 la aparición de barrios en los que se entregaban “lotes con servicios” -tanto de origen legal como ilegal-, “tuvo una incidencia directa en la aceleración del crecimiento urbano, relacionada indiscutiblemente con el aumento de los flujos migratorios” (Franco 2009, 84). Las problemáticas derivadas de este proceso de desarrollo espontáneo llevaron a las instituciones públicas de las principales ciudades, a tomar medidas de ordenamiento más rígidas, como el establecimiento de “normas mínimas de habitabilidad”, el desarrollo de programas de regularización de barrios “ilegales” y el posterior mejoramiento de las condiciones generales de estos asentamientos. Para esta época (1973-1980), ante el déficit de vivienda para grupos de bajos ingresos, se incorporaron en los años 80 en la ciudad de Cali cerca de 1.100 hectáreas al espacio urbano, localizadas en el oriente de la ciudad (Vásquez 1990).

En relación a la creación de las normas mínimas de habitabilidad y siguiendo con el caso particular de la ciudad de Cali, en el año 1986 se adopta el Código Urbano el cual contenía la definición de políticas generales y el conjunto de intenciones urbanísticas o “normas marco” orientadas a regular la expansión y desarrollo ordenado de la ciudad. Con el tiempo esta normativa fue derogada, dando paso al Acuerdo 30 de 1993 (Estatuto de Usos de Suelo y Normas Urbanísticas), que buscaba adaptarse a la nueva reglamentación para los municipios (Ley 9 de 1989), la creación del ministerio del Medio Ambiente y la Ley de Servicios Públicos.

Se contemplan de ese modo aspectos físicos determinantes y estrictamente ligados a la vida económica, social y cultural del municipio (El Tiempo 1996). Constituían elementos integrales de dicho Estatuto la zonificación del territorio según áreas de actividad, la reglamentación de los usos del suelo para cada área y la reglamentación urbanística y arquitectónica, adicionalmente se incluye en su ámbito de aplicación el área rural; todo lo anterior conformaba en su época, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Cali.

### **1.3. Tercera etapa de la planificación: el cambio de paradigma de la planificación urbana en Colombia y contexto actual**

Para poder explicar en qué consistió el cambio de paradigma de la planificación urbana en Colombia, nos remitirnos a las bases institucionales más amplias que se conformaron en un momento de crisis política. La Constitución de 1991, fundamentado en exigencias ciudadanas por una mayor inclusión social, marcó un hito no sólo en la historia política colombiana, “sino que fue un punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina; esta Constitución es la de mayor extensión y desarrollo en la región y dio paso al Estado Social de Derecho” (Sua 2016, 71). Es así que se definen unos principios generales sobre la planificación territorial, a efectos de lograr un ordenamiento basado en lo colectivo. Quizás uno de los principales aportes de la carta magna con relación a lo anterior, tiene que ver con el tratamiento del derecho a la propiedad que está consagrado en el artículo 58, el cual dispone que la propiedad es una función social, que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica.

Incluso el mismo artículo, cuando garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes

posteriores, establece que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (Maldonado 2006, 15).

Estos principios declarados en la Constitución Política de 1991 son aclarados y reforzados por la actual Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997). Esta afirma la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad, promulga la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios (Tabla 3.1.). La ley 388 crea mecanismos de participación democrática, la concurrencia de las entidades territoriales y ambientales, y lo más importante “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio” (Ley 388 de 1997).

<b>Tabla 3.1. Relación normativa general de la planificación en Colombia</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Marco normativo</b>	<b>Disposiciones principales</b>
1947-1989	Ley 88 de 1947	Zonificación a través de planes reguladores
1989-1997	Ley 9 de 1989	Zonificación y reglamentación de usos del suelo tanto en el área urbana como rural
1997-actualidad	Ley 388 de 1997	Retoma lo anterior más nuevos instrumentos de planeación, financiación y actuación en función de la responsabilidad social y ecológica de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (Constitución de Colombia de 1991).
<b>Fuente:</b> Construcción de tabla a partir de recopilación de leyes sobre planificación en Colombia		

La Ley 388 de 1997 establece una serie de instrumentos novedosos que pretenden articularse con el plan tradicional. Estos instrumentos corresponden a los de gestión del suelo, los cuales facilitan el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra para evitar consecuencias redistributivas perversas. En ese aspecto se podría hablar de una ley eminentemente intervencionista tendiente a asignar una utilización racional de los terrenos y a configurar una nueva manera de hacer planeación. A estas intenciones de controlar los precios del suelo ya mencionado, se puede añadir la adquisición de suelo para necesidades de uso

colectivo, control de sus usos y tratamientos; de esa manera se rompen con las antiguas concepciones jurídicas sobre el “derecho a la propiedad del suelo”, donde se le atribuía cierto mérito a un propietario para construir o urbanizar a su propia conveniencia, hechos que conducen evidentemente a una especulación –un incremento irracional de los precios del suelo- y a una consecuente dificultad de desarrollo de actividades indispensables para la sociedad.

Por el lado de los planes, la Ley de Desarrollo Territorial hace mayor precisión a dos tipos de planes: el del componente general que está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, y por otro lado el componente urbano y rural que integran políticas de mediano y corto plazo, procedimientos de gestión y normas urbanísticas, con el objetivo final de administrar la ocupación del espacio físico. En materia de ejecución de nuevos proyectos, es el Plan de Ordenamiento Territorial que debe definir el programa de ejecución o las actuaciones generales sobre el territorio, el cual es llevado a un plan parcial que define las actuaciones específicas para el desarrollo de las diferentes unidades de gestión (Maldonado 2006).

En palabras de María Mercedes Maldonado se puede resumir que la nueva política del suelo busca establecer lo siguiente:

- Medidas de planificación, encaminadas a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo.
- Medidas de legislación tendiente a regular la apropiación del suelo y a controlar la actividad que se ejerce sobre él.
- Medidas fiscales que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y su disfrute (Maldonado 2006, 8).

El nuevo paradigma de la planificación en Colombia antes descrito, a pesar de contener algunos componentes que nos hace pensar en un Estado que tiene una función fundamental sobre las intervenciones en el territorio, se basa en los criterios de flexibilidad normativa, con la articulación de ciertos instrumentos de gestión que permite de alguna manera la legitimización de intervenciones que sobrepasan el carácter colectivo de la actual constitución política de Colombia.

El caso particular de Cali prueba que en los años de esta nueva institucionalidad, los procesos urbanos se han acelerado o mercantilizado, la operación inmobiliaria muestra un alto crecimiento, especialmente en la oferta de productos como la vivienda y en segunda categoría de centros comerciales, centros empresariales y hoteles, que ha ido acompañado de habilitación de suelo por el ente municipal, aun cuando en diferentes momentos desde finales del siglo XX se viene contando con suelo urbanizado urbanizable. Desde esa época el desarrollo de la ciudad se debate entre la expansión y re-densificación, pero lo cierto es que es un proceso urbano que viene siendo poco sostenible, ya que al tiempo que se disponen normas con objetivos de compactación de la ciudad, también se habilita suelo para la expansión.

Las contradicciones en el ordenamiento del territorio en la ciudad de Cali van en aumento, siendo protagonista el nuevo modelo de crecimiento que se plantea bajo el esquema de renovación por redesarrollo; esto es borrón de una población sumida en la miseria y cuenta nueva o apertura a una oferta de servicios especializados y de vivienda dirigida a la clase mejor acomodada en la ciudad. Bajo estos criterios se fundamenta la pertinencia de la ciudad de Cali como ámbito de observación para las pretensiones de estudio.

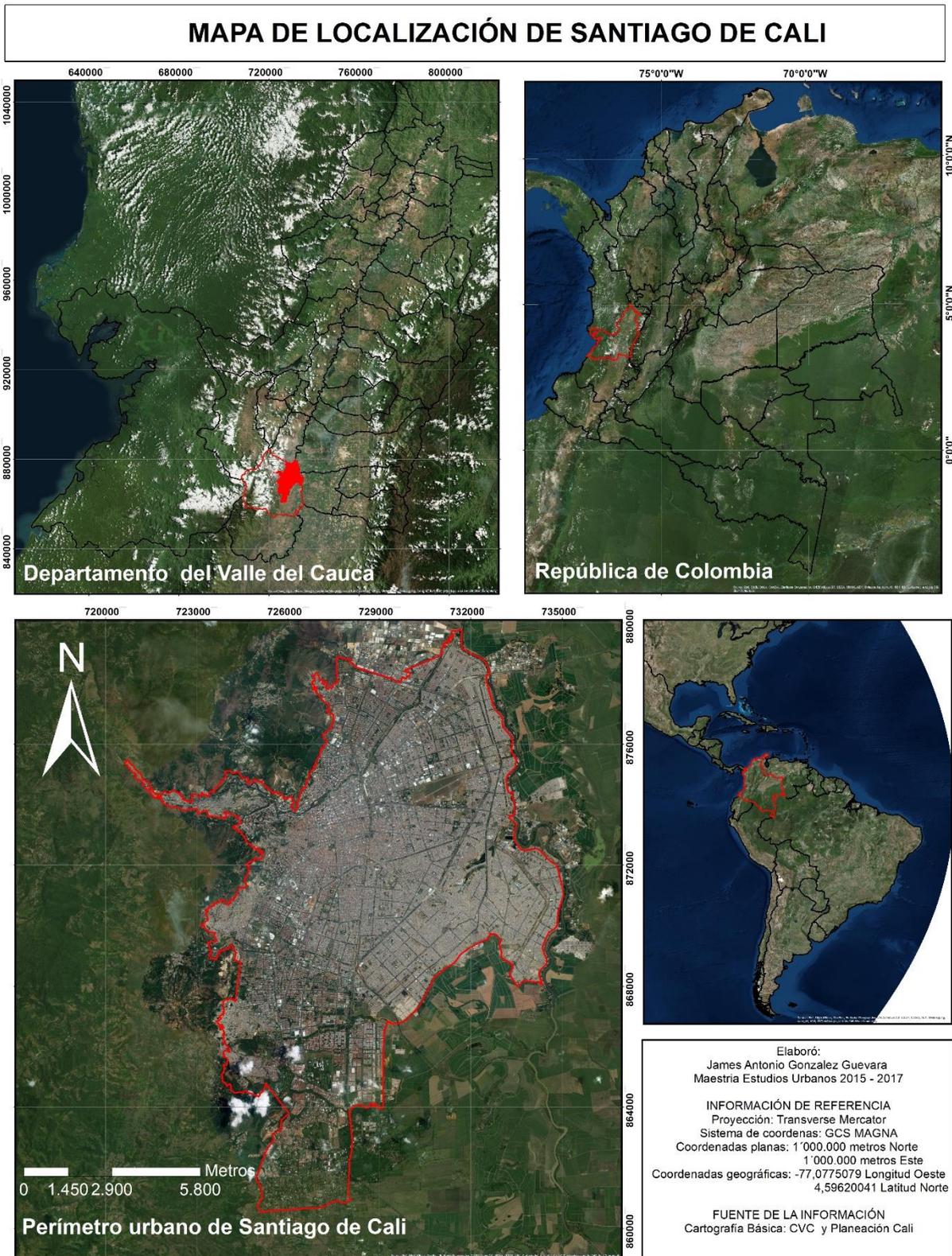
## **2. Contexto general del plan de renovación urbana “Ciudad Paraíso” en Cali**

La ciudad de Cali se encuentra en el extremo sur occidental del territorio colombiano y al sur del departamento del Valle del Cauca, entre la cordillera occidental y la cordillera central de los Andes (figura 3.1.). Con una extensión territorial de 12.090,03 hectáreas (ICESI 2007), la ciudad cuenta actualmente con una población aproximada de 2.383.392 habitantes, de acuerdo a la proyección del censo poblacional realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el año del 2005 (DANE 2005), que implica una densidad de 197 habitantes por hectárea. Los anteriores datos hacen de Cali la tercera ciudad más poblada de Colombia, lo cual tiene sus raíces en la mayor aceleración demográfica presentada en la primera mitad del siglo XX, como consecuencia de la industrialización (producción de bienes intermedios) que empezó a avizorar cambios importantes entre los años de 1943 y 1945 (Vásquez 1990).

Dicho aumento demográfico que en su momento marcó una tendencia de concentración poblacional en el centro, en los últimos años ha cambiado, y la tendencia de crecimiento se dirige hacia las periferias (crecimiento difuso) con patrones de expansión irracional, esto acompañado de procesos de deterioro y despoblamiento de los centros urbanos. Por otro lado, a pesar de que los servicios especializados de la ciudad de Cali se mantienen en el centro

tradicional, se está presentando una caída de la demanda por parte de los nuevos servicios que prefieren asentarse en lugares más seguros como en los semi-centros a la periferia de la ciudad. Estas dos condiciones han justificado de alguna manera la aparición de planes de intervención en el centro tal como veremos a continuación.

Figura 3.1. Localización Cali



Fuente: Figura a partir de cartografía de Planeación Cali

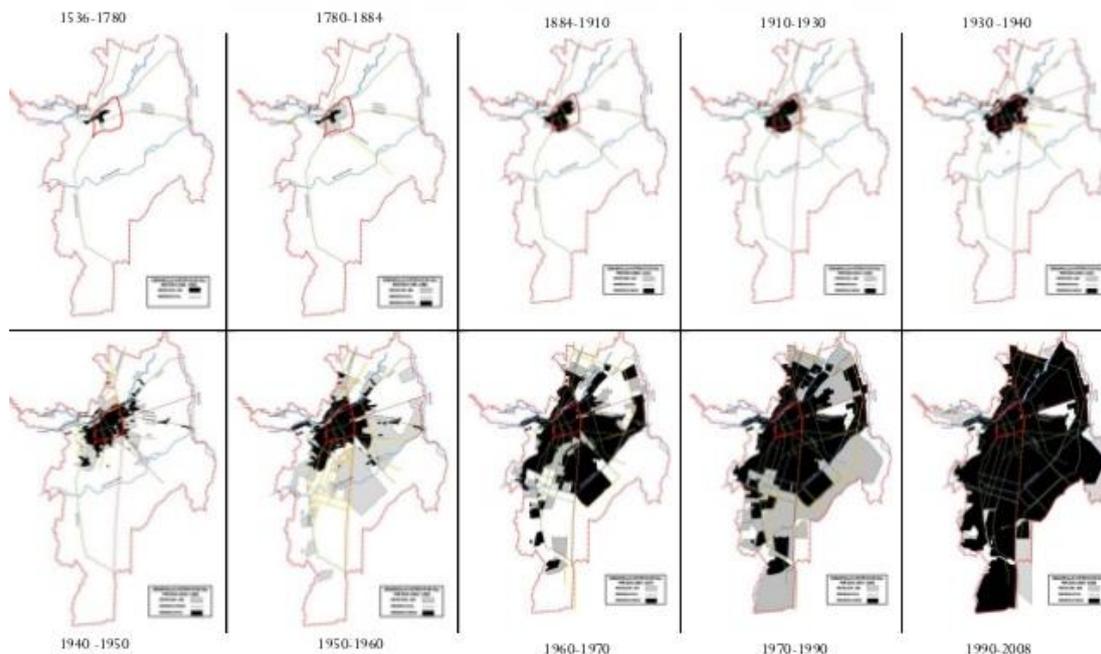
## **2.1. Problemática y respuesta: Surgimiento del proyecto**

Por mucho tiempo el centro de la ciudad de Cali ha sido susceptible a una serie de intervenciones que buscan capitalizar los beneficios derivados de economías de aglomeración. Un ejemplo de ello es el crecimiento poco armónico del centro, lo cual ha redundado en la pérdida de algunas de las características arquitectónicas que le dieron en 1959 la declaratoria de monumento nacional. Con su sector histórico colonial reducido a tres muestras aisladas de arquitectura de la época, y con su patrimonio republicano y neoclásico mutilado, “el centro de Cali ha pagado un altísimo tributo a la especulación inmobiliaria materializada en las grandes torres de entidades bancarias, financieras y comerciales” (Martínez 2014, 78).

Al igual como sucedió con el patrimonio arquitectónico de la ciudad, también pasaba en los espacios de la economía popular como la antigua plaza de mercado del centro; bajo el descontento hacia un entorno insalubre y de ocio, se sustentó la idea de voces anónimas sobre la posibilidad de adecuar la capacidad de la plaza central de mercado a la demanda cambiante de los tiempos, que termino por desaparecer y atomizar la problemática.

Uno de los argumentos más fuertes que se manejan hoy en día a nivel institucional para justificar el regreso al centro de la ciudad de Cali, complementarias a las razones políticas y económicas mencionadas, es la persistencia de la dispersión periférica en niveles cualitativamente más altos, que restringe las posibilidades de crecimiento urbano de manera sostenible, a pesar de la aparente urbanización en suelos vacantes dentro de la ciudad. Según los datos de crecimiento de la ciudad, hacia 1930 Cali contaba con 300 hectáreas de área desarrollada y 60.000 habitantes, situación que en 1990 cambio radicalmente, al pasar a tener 11.166 hectáreas y 1.637.527 habitantes. Fue en dicho periodo que se presentaron las tasas de crecimiento poblacional anual más altas de la ciudad, llegando a registrar entre 1938 y 1951 un 7,41%, como consecuencia del cambio de patrón de crecimiento económico. Como se muestra en la (figura 3.2.), después del año 64 la tasa de crecimiento fue presentado un descenso significativo con un 5%, entre el 63 y 64, un 3% entre el 73 y el 85 y un 2,24% entre el 85 y el 93 (Expediente Municipal Cali 2014).

**Figura 3.2. Crecimiento urbano de Cali**



**Fuente:** Estudio diagnóstico para la formulación del Plan del Centro Global de Cali

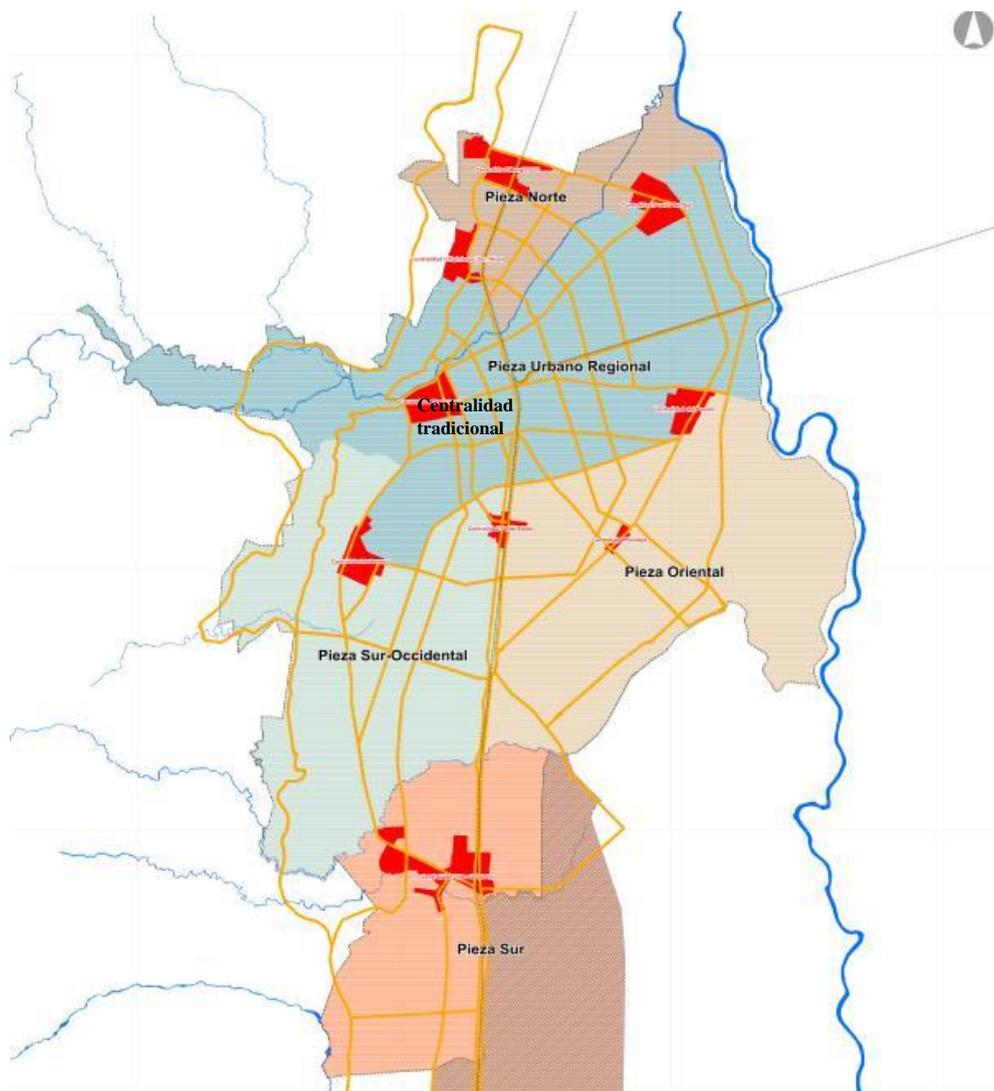
Para el 2000, año de realización del primer Plan de Ordenamiento Territorial de Cali, la ciudad contaba con 12.090 hectáreas y 2.161.130 habitantes, con un crecimiento anual de la población aproximado del 1,84%. A pesar de la disminución de la tasa vegetativa y de la migración de la población del campo a la ciudad, lo cual denotaban dicha disminución en la tasa anual de crecimiento poblacional, se seguían manteniendo altos niveles de crecimiento en área urbanizada hacia la periferia, disminuyendo la densidad de población, al tiempo que aumentaba la presión por nuevo suelo urbanizado (Martínez 2014). Otro de los argumentos para devolverle la cara al centro de Cali radicaba en las consecuencias de la misma expansión urbana, la cual había provocado la pérdida de población y de deterioro del centro tradicional, por la aparición de nuevas centralidades al sur, al norte y el oriente de la ciudad donde se desarrollaba un nuevo comercio de grandes superficies.

A pesar de esta condición, el centro tradicional sigue siendo la centralidad urbana más importante de Cali, al contener las oficinas principales de los bancos, las sedes de las administraciones departamental y municipal, el mayor número de notarías, el Palacio de Justicia, la catedral de la ciudad y la oferta cultural, como museos, teatros y auditorios.

Supuestamente los crecientes procesos de deterioro físico y funcional de algunos sectores del centro se deben a una caída de la demanda por parte de los nuevos servicios y de la población,

que prefieren asentarse en lugares más seguros como en los semi-centros a la periferia, por la llegada de actividades marginales o de “menor valor agregado” como el comercio informal. Para revertir estos procesos de deterioro del centro de la ciudad de Cali y “adecuarlos a las nuevas demandas derivadas de los ciclos económicos capitalistas” (Cuenya 2011, 187), apuestan por proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo como “Ciudad Paraíso”.

**Figura 3.3. Piezas urbanas y centralidades de Cali**



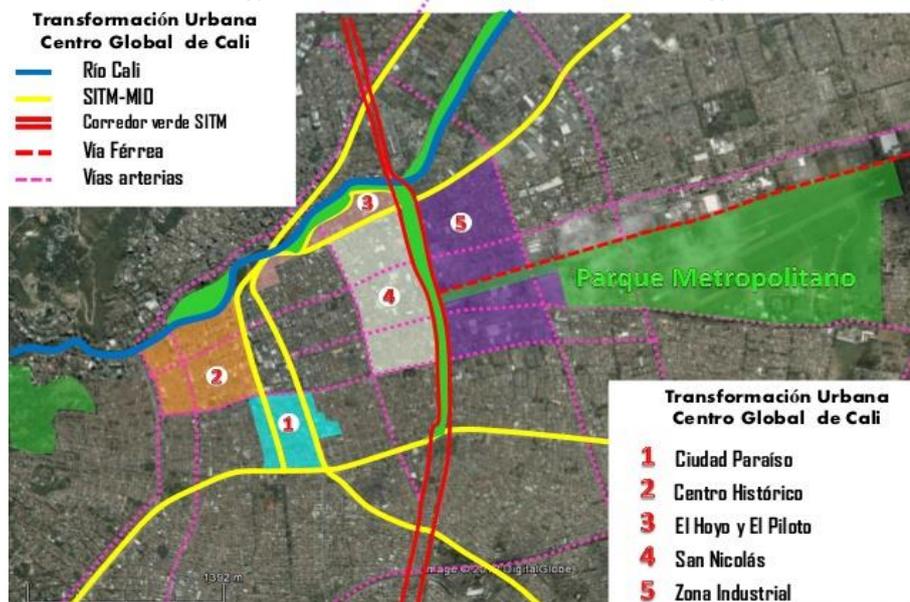
**Fuente:** Acuerdo 069 de 2000 – POT de Santiago de Cali

Tras la incorporación de la figura de tratamientos urbanísticos en la Ley 388 de 1997, el POT del año 2000 de Cali señaló las áreas susceptibles a renovación urbana, especialmente para los sectores del centro tradicional. El POT estableció los criterios iniciales para el “Plan del Centro Global” (figura 3.4.); se definieron los polígonos para los tratamientos de renovación por

redesarrollo, por rehabilitación, preservación urbanística y como zona especial de tratamiento. El tratamiento de renovación urbana por redesarrollo de acuerdo al artículo 297 del POT del año 2000, consistiría:

...en un proceso de reordenamiento general, el cual implica, generación de un nuevo espacio urbano de naturaleza urbano ambiental completamente renovado, sustitución total o parcial de las redes de infraestructura y elevación sustancial de índices de construcción y de las alturas resultantes (Acuerdo 069 2000, artículo 297).

**Figura 3.4. Intervenciones en el centro global**

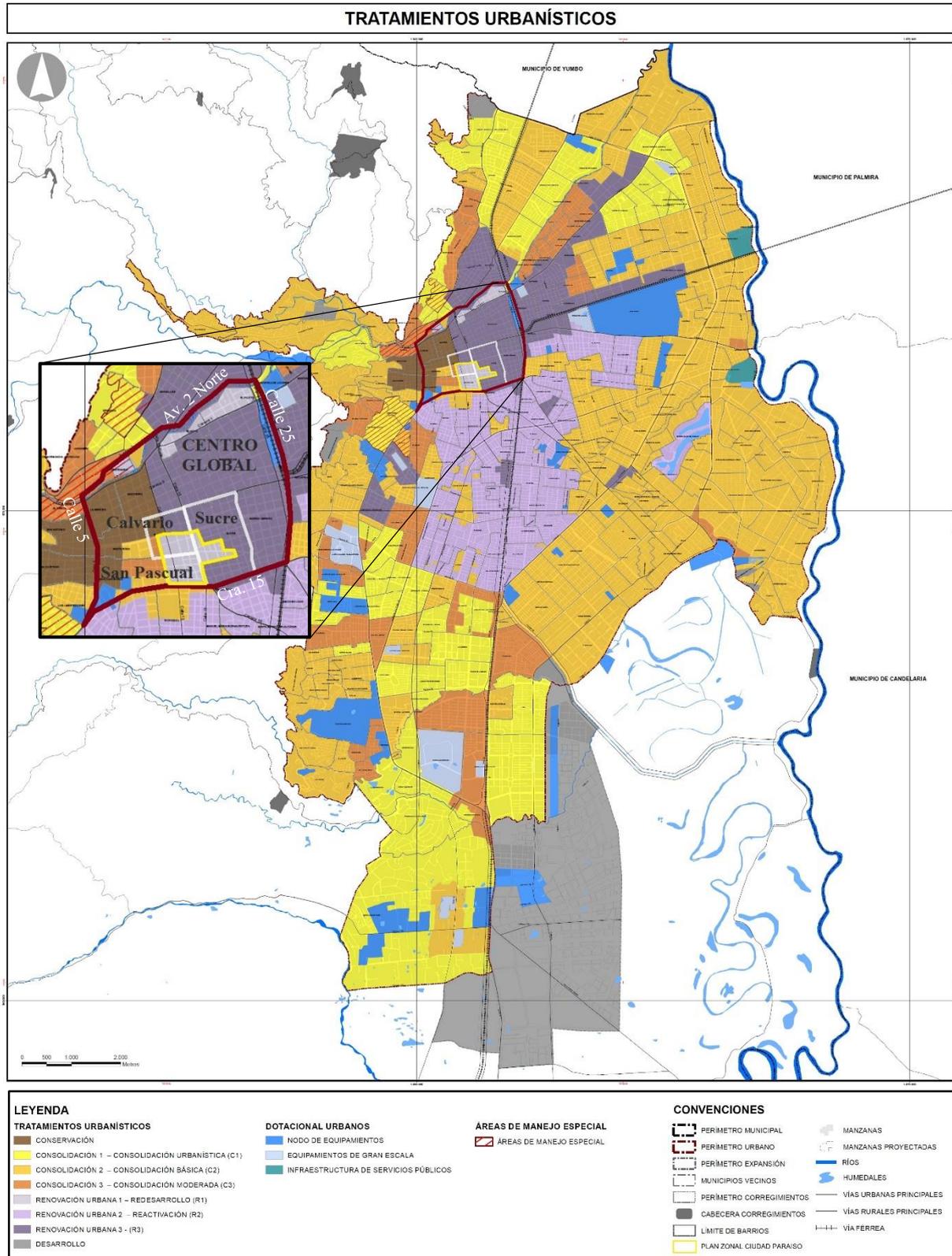


**Fuente:** <https://es.slideshare.net/sibr/presentacion-de-la-ciudad-de-cali-noviembre-de-2012>

Los objetivos de este tratamiento, de acuerdo al POT del año 2000 se lograrían materializar mediante la ejecución de planes parciales en los polígonos definidos como zonas homogéneas de Redesarrollo. De esta manera se definiría posteriormente el plan zonal “Ciudad Paraíso”, como una política intermedia que integraría varias zonas con características similares: involucraría una parte del barrio el Calvario, de Sucre y la totalidad del barrio San Pascual (fig. 3.5.). Cabe anotar, que a pesar de que el POT del año 2000 (Acuerdo 069) fue derogado en el 2014 por el actual POT (Acuerdo 0373), los planes parciales se mantienen vigentes y la norma actual no es retroactiva, por ende no afecta en ninguna medida dichos planes, adicionalmente, el POT 2014 está ampliando las áreas susceptibles a renovación urbana, tal como se muestra en la (figura 3.5.), que desborda los límites del centro global, bajo nuevas

modalidades como la reactivación y el cambio de patrón, las cuales denotan una estrategia de intervención muy similar a la que veremos en el presente análisis.

**Figura 3.5. Localización Plan Zonal “Ciudad Paraíso” y barrios a intervenir**

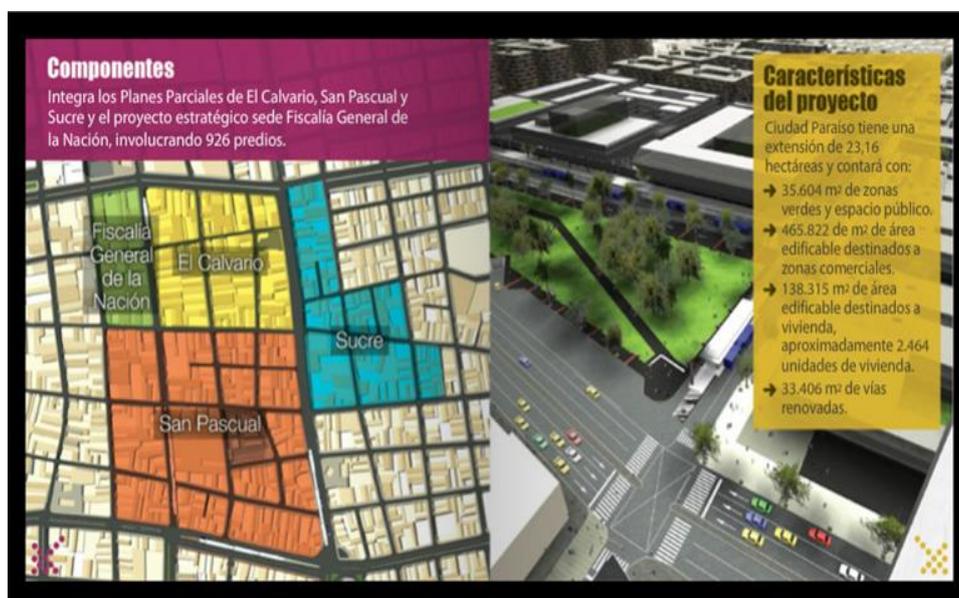


**Fuente:** Imagen utilizando mapas del POT 2014 de Cali

## 2.2. Características generales del proyecto y estado actual

Según la Empresa de Renovación Urbana de Cali (EMRU), entidad pública de derecho privado, gestora y promotora del proyecto, el plan de renovación urbana denominado Ciudad Paraíso tiene las siguientes características: una extensión de 23,16 hectáreas, de las cuales, 35.604 m<sup>2</sup> serían destinadas a zonas verdes y espacio público; 465.822 m<sup>2</sup> a área edificable calificada como zonas comerciales; 138.315 m<sup>2</sup> a vivienda; y 33.406 m<sup>2</sup> a la renovación de vías. La figura N.º 3.6. muestra la extensión y los usos del suelo del plan parcial de renovación urbana (Martínez 2014, 185).

**Figura 3.6. Componentes del Proyecto Ciudad Paraíso, Cali-Colombia**



Fuente: <http://www.emru.gov.co/contenido/paraiso.html>

El proyecto “Ciudad Paraíso” actualmente está compuesto por cuatro planes parciales: el Plan Parcial Sucre adoptado en el 2007, el Calvario adoptado en el 2007 y modificado en el 2016, San Pascual adoptado en el 2013, y “Ciudadela de la Justicia” adoptado en el 2014, (Figura 3.6.). El plan parcial Sucre involucra el desarrollo de 1000 viviendas de interés social, usos comerciales y equipamiento; para el plan parcial el Calvario, se tiene prevista la construcción de la estación intermedia del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), que vincula un desarrollo comercial; con un área de planificación 11,3 Ha, el plan parcial San Pascual contara con aproximadamente 3700 viviendas, zonas verdes, áreas comerciales y nuevos equipamientos institucionales; por último el plan parcial “Ciudadela de la Justicia contempla la construcción de la sede regional de la Fiscalía General de la Nación, así como un proyecto de uso comercial y servicios complementarios (Ortiz, Publimetro).

De estos cuatro planes por el momento hay garantía para ejecutarse tres de ellos: “la Ciudadela de la Justicia”, ya que para la construcción de este búnker de la Fiscalía se promete una inversión por parte del Estado (Ministerio de Justicia); “el Calvario” el cual tiene aportes de Metrocali (Empresa Municipal de Administración y gestión del Sistema de Transporte Masivo) y aliados privados, para la ejecución de la Estación Intermedia del Sistema Integrado de Transporte Masivo (MIO) y un complejo comercial; por otro lado está el Plan Parcial San Pascual el cual se ejecutara mediante un Convenio de Cooperación (Alianza público-privada) entre la EMRU y el Cluster de la Construcción (Gremios de la construcción), en lo que se ha denominado “Alianza para la Renovación Urbana de Cali” (Martínez 2014). Para el caso del Plan Parcial Sucre no hay garantía de recursos por parte del sector público ni del privado, adicionalmente se proyecta realizar un ajuste a al plan en lo que tiene que ver con espacio público, equipamientos colectivos y aspectos normativos generales.

**Figura 3.7. Fases de construcción proyecto Ciudad Paraíso**



**Fuente:** EMRU

El proyecto Ciudad Paraíso se desarrolla a partir de tres fases (figura 3.7.) y su estado es el siguiente: en la primera fase de ejecución se encuentra el Plan Parcial Ciudadela de la Justicia, donde hace más de tres años se realizó la liberación del suelo, es decir, se llevó a cabo la expropiación, la demolición y el traspaso de los predios, sin que hasta a la fecha se reporte el inicio de la construcción de la nueva sede de las Fiscalía General de la Nación, seccional Cali; esto aparentemente por la suspensión del proceso de selección para conformar la lista de precalificados, quienes posteriormente serán invitados a presentar la propuesta para celebrar un Contrato de Concesión, y para la realización de los estudios, el diseño y la construcción (EMRU 2016).

El plan parcial el Calvario también hace parte de la primera etapa y en la actualidad se encuentra en la culminación de la compra de predios y demoliciones, para dar paso a la construcción del proyecto a finales del 2017; por el momento se tiene vinculado alrededor del 90% del suelo (adquisición de predios) y se han demolido un aproximado de 45 inmuebles de los 167 de todo el plan (Salazar 2017). Para la fase 2, correspondiente al Plan Parcial San Pascual, se han realizado los avalúos de 276 predios de 432, es decir, el 63,8% del total (corte al 10 de junio de 2016) (EMRU 2016). Para la fase 3, perteneciente al Plan Parcial Sucre, hasta la fecha no se han reportado gestiones, ya que como se había comentado, se está a la espera de la modificación del plan.

### **2.3. Caracterización socioeconómica del área de intervención**

Los barrios el Calvario y San Pascual se encuentran localizados dentro del centro global de la ciudad de Cali en la comuna 3, colindante con la comuna 9, donde se encuentra el barrio Sucre. Los tres barrios comparten características similares, deterioro urbano, exclusión social, problemáticas sociales, entre ellas el microtráfico, la vida en calle, presencia de habitantes de y en calle, esto como consecuencia del abandono histórico de la administración municipal y el desmantelamiento de la infraestructura pública que se ha presentado en los últimos años. Por más de tres décadas se ha notado una política para contribuir a desmejorar la calidad de vida de los residentes, que sumado a la medida de bajar el estrato tiene una finalidad en concreto, y es la desvalorización de los predios. Es así que se está promoviendo un entorno para la renovación total y “sobre todo vulnerable a las prácticas discursivas (políticas y mediáticas) que estigmatizan las propiedades específicas para la demolición y reconstrucción” (Morales, Gasic y Meza 2012, 81).

Siguiendo con la caracterización del sector, a pesar de las similares características que se atribuyen en dichos barrios, estos presentan diferencias particulares en términos demográficos, socioeconómicos y físicos que vale la pena resaltar. De acuerdo con el recorte espacial que se ha escogido para realizar el estudio, se presentara a continuación un resumen de los resultados arrojados de la encuesta realizada por la EMRU a los barrios Calvario y San Pascual, para tener una contextualización del área a intervenir por parte de la administración municipal. El número de hogares identificados en el Calvario fue de 506, dentro de los cuales se encuentran 213 hogares unipersonales y 293 hogares familiares para el Calvario (tabla 3.2.); para San Pascual el número de hogares registrados fue de 738, dentro de los cuales se

encuentran 243 hogares unipersonales y 495 hogares familiares. La población total del barrio el Calvario está representada en 1244 personas y para San Pascual 2011 personas.

<b>Tipo</b>	<b>El calvario</b>	<b>San pascual</b>	<b>Total*</b>
<b>Hogares</b>	506	738	<b>1244</b>
<b>Negocios</b>	142	308	<b>450</b>
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>1046</b>	<b>1694</b>

**Fuente:** Resultados de encuesta hogares San Pascual y el Calvario EMRU 2014

\* El Total aquí registrado expone las encuestas sobre las cuales se desarrolla el análisis sociodemográfico una vez depurada dicha base de datos

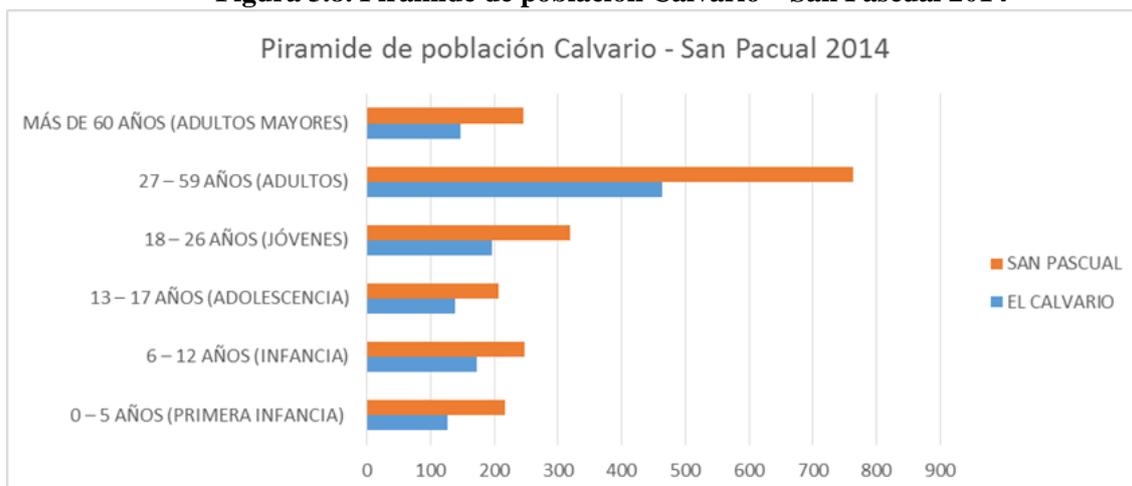
La población del Calvario y San Pascual son en su mayoría adultos; en cuanto a la menor participación en rangos de edad se encuentra la primera infancia para el Calvario y adolescencia para San Pascual; la mayoría de personas en San Pascual y el Calvario están en edad productiva (tabla 3.3.) (fig. 3.6.).

<b>Rango etario</b>	<b>El calvario</b>	<b>San pascual</b>	<b>Total</b>
<b>0 – 5 años (primera infancia)</b>	127	216	<b>343</b>
<b>6 – 12 años (infancia)</b>	173	248	<b>421</b>
<b>13 – 17 años (adolescencia)</b>	139	207	<b>346</b>
<b>18 – 26 años (jóvenes)</b>	196	319	<b>515</b>
<b>27 – 59 años (adultos)</b>	463	764	<b>1227</b>
<b>Más de 60 años (adultos mayores)</b>	146	246	<b>392</b>
<b>Total</b>	<b>1244</b>	<b>2000*</b>	<b>3244</b>

**Fuente:** Resultados de encuesta hogares San Pascual y el Calvario EMRU 2014

\*En el barrio San Pascual habitan 2011 personas. La tabla no incluye 11 casos perdidos que corresponde a personas que no indicaron su edad al momento de la encuesta.

**Figura 3.8. Pirámide de población Calvario – San Pascual 2014**



**Fuente:** resultados de encuesta hogares San Pascual y el Calvario

Los oficios de la población mayor a 16 años (tabla 3.4.) nos dan un panorama de las condiciones en que viven las personas en los diferentes barrios. Para el caso del Calvario predomina la actividad del reciclaje con 191 personas dedicadas a dicho oficio, a diferencia de San Pascual que cuenta con 82 personas; buena parte de estas pueden pertenecer a población vulnerable como los habitantes de la calle, que corresponden a 97 personas en el Calvario. Se puede apreciar de igual manera que los oficios especializados como el de profesionales/técnicos se concentran en una mayor cantidad en el barrio San Pascual, con 92 personas, frente a 3 del Calvario, así como los oficios de constructor y confección textil, entre otros.

<b>Tabla 3.4. Oficios de la población mayor de 16 años en el proyecto ciudad paraíso</b>			
<b>Tipo de oficio</b>	<b>El calvario</b>	<b>San pascual</b>	<b>Total</b>
<b>Ama de casa</b>	56	81	137
<b>Alimentos</b>	45	93	138
<b>Arreglos domésticos</b>	5	57	62
<b>Comerciante</b>	29	34	63
<b>Confección textil</b>	1	50	51
<b>Construcción</b>	9	52	61
<b>Estética</b>	4	44	48
<b>Mueblerías</b>	8	47	55
<b>Oficios varios</b>	3	131	134
<b>Profesionales / técnicos</b>	3	92	95
<b>Reciclaje</b>	191	82	273
<b>Ventas en general</b>	49	121	170
<b>Otros</b>	376	375	751
<b>Total</b>	<b>779</b>	<b>1259</b>	2038
<b>Fuente:</b> Resultados de encuesta hogares San Pascual y el Calvario EMRU 2014			

Los ingresos promedio en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) registrados en el estudio, son coherentes con los oficios de la población antes descritos: En el barrio San Pascual hay una mayor cantidad de hogares que devengan más de un salario mínimo con relación al Calvario (200 hogares frente a 102 respectivamente), confirmando la característica de barrio obrero para San Pascual, muy diferente a la del barrio el Calvario que aduce a unas condiciones más contundentes de pobreza tanto de sus habitantes como de su entorno.



Foto 1. Barrio el Calvario, calle 12 con carrera 12. Google Maps, Street View 2015



Foto 2. Barrio el Calvario, calle 13A entre carrera 12 y 11. Google Maps, Street View 2015



Foto 3. Barrio el Calvario, calle 13A entre carrera 12 y 11. Google Maps, Street View 2015



Foto 4. Barrio el Calvario, carrera 10 entre calle 13 y 13A. Google Maps, Street View 2015

Con relación a las características socioeconómicas, en el Calvario se pueden encontrar con mayor frecuencia actividades de comercio no tan especializado como las ventas ambulantes y comercio pequeño como graneros, restaurantes, panaderías. En San Pascual por el contrario, se encuentra un comercio más especializado (84 negocios frente a 21 del Calvario), como mueblerías, negocios de cerámicas, moto-partes y ferreterías. Los negocios de inquilinatos tienen un peso más significativo en el barrio San Pascual con 74, frente a 46 del Calvario. De acuerdo a algunos datos aportados por la encuesta realizada por la EMRU, en la zona hay un total de 68 bodegas y 17 industrias, de las cuales 36 bodegas y 7 industrias pertenecen a San Pascual, el resto pertenece al Calvario.



Foto 5. Barrio San Pascual, carrera 14 entre calle 13ª y 14. Registro recolectado en campo



Foto 6. Barrio San Pascual, calle 13A entre carrera 14 y 15. Registro recolectado en campo

La contextualización general que se acabó de presentar en este capítulo ha permitido en primera medida, argumentar la pertinencia del caso de estudio, por medio del repaso de la historia de la planificación en Colombia y de la caracterización de su estado actual, haciendo un énfasis particular en la ciudad de Cali. Esto demostró transitoriamente el paso de una planificación eminentemente intervencionista pero burocrática, a un plan flexible normativamente hablando, que a pesar de involucrar instrumentos novedosos de gestión, facilita la legitimización de intervenciones que sobrepasan el carácter colectivo emanado en la actual constitución política de Colombia.

En segunda medida, con la presentación del surgimiento del proyecto Ciudad Paraíso y sus características generales, se buscaba situar al lector en las particularidades actuales e históricas de la ciudad y de la intervención propiamente dicha, que servirá para entender en líneas posteriores la manera cómo opera el Plan de Ordenamiento Territorial de Cali. La caracterización socioeconómica que hace parte fundamental de este capítulo, pretende establecer similitudes y diferencias en las áreas de intervención, con el fin de demostrar la estigmatización pública que se está ejerciendo en toda la zona a intervenir y que de alguna manera persigue un objetivo principal, que es la sustitución total de las personas que viven en el sector, esto será analizado detalladamente en una las unidades observables de la variable independiente.

## **Capítulo 4**

### **La planificación urbana subsidiaria en la ciudad de Cali y sus implicaciones en el desarrollo urbano**

Después de haber contextualizado al lector con el caso de estudio, ahora en función de la metodología planteada, se presentarán los resultados del análisis de las dimensiones del concepto de planificación urbana flexible y del desarrollo urbano mercantilizado, que fueron aplicadas al caso del Plan Zonal Ciudad Paraíso y a los impactos o efectos que se generaron por dicho plan.

#### **1. La planificación urbana actual en la ciudad de Cali**

##### **1.1. Nivel de interacción del Plan Zonal Ciudad Paraíso**

En los procesos de planificación estratégica de “nueva generación” encuentra un lugar privilegiado la gobernanza territorial, “que hace referencia a la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones, dirigida a gestionar las dinámicas territoriales a través de formas compartidas e innovadoras de planificación” (Gonzalez 2012, 273). De esa manera y siguiendo el marco analítico planteado, en este punto se pretende conocer la estructura de interacción o la “capacidad de organización social del territorio” en el marco de la planificación urbana en Cali, en términos de inclusión e integración, teniendo en cuenta que el plan urbano de dicha ciudad persigue objetivos estratégicos.

Al identificar cualitativamente la estructura de interacción, se le asignara una categoría del tipo de gobernanza ejercido (jerárquica, co-gobernanza, auto-gobernanza) (Kooiman 2003), teniendo en cuenta que dentro de estas clasificaciones, especialmente la de co-gobernanza, pueden encontrarse distintos tipos de interacciones, ya sea entre el sector público y el sector privado o entre el sector público y la sociedad civil. Solo la ausencia de cualquiera de los componentes de la “capacidad de organización social del territorio” (inclusión e integración), puede dar cuenta de procesos muy autocráticos o de un tipo de co-gobernanza condicionado por una participación sectorializada.

### 1.1.1. Inclusión

#### **Apertura del proceso: canales de información y fase del proceso en la que el actor tuvo conocimiento del proyecto**

De acuerdo a la información suministrada en las entrevistas semi-estructuradas realizadas a algunos grupos de interés de los barrios a intervenir y de documentos oficiales de la Alcaldía de Cali, se pudo identificar en qué fase del proceso los principales actores tuvieron conocimiento del proyecto y cuales fueron los principales canales de información. En el caso del barrio San Pascual, cuando se les pregunta a los representantes de la Junta de Acción Comunal sobre las propuestas y los intereses actuales de la comunidad frente al proyecto, la respuesta demuestra la incapacidad de los residentes para actuar ante las disposiciones del plan, no solo por la falta de espacios de participación, sino porque también consideran que el municipio no les brindo una comunicación directa y sobre todo oportuna del proceso:

....no, vea en la junta de acción comunal nosotros ya estamos en el proceso y le dijimos a la comunidad, como la participación de toda la junta no vamos a poder es seguir siendo nosotros porque nosotros tenemos un problema y es la gran renovación urbana para san pascual y eso lo estamos enfrentando, que ha pasado, que con la, con el decreto que nos quedó pues, con el plan parcial nosotros vimos que no estábamos, que no nos incluían y la empresa gestora a nosotros no nos ha tenido en cuenta y ni ha informado ni nos ha socializado, ni nos ha hecho partícipes del proyecto, eso es un discurso que llevamos ya cuanto tiempo (Fernando Pérez, Presidente Junta de Acción Comunal barrio San Pascual, en entrevista con James Gonzalez, 23 de marzo de 2017).

En otros diálogos se pueden identificar canales de información como la prensa, sin embargo, persiste la percepción de exclusión en los dirigentes y residentes de San Pascual.

Adicionalmente se reconoce que el momento en que la comunidad tuvo certeza de las implicaciones del proyecto fue posterior al decreto del plan parcial, es decir prácticamente en la fase de implementación del proyecto:

....bueno en la revisión del POT del 2014 no hubo participación, por parte de nosotros no hubo participación, es que la ciudad, nosotros no participamos, la ciudad como tal, es decir, cuando la ciudad se enteró ya fue por cuestión de prensa y todo eso y las modificaciones de cada barrio que implicaban un poco de modificaciones físicas, dentro de la estructuras de vivienda, la gente ya se enteró muy tarde, cuando se entero fue porque el consejo ya iba a aprobar, ósea con el

nuevo P.O.T. nos vinimos a dar cuenta por procesos de política y llegamos al concejo y dijimos nuestras opiniones sobre lo que iba ser ciudad paraíso y las situaciones, pero que la alcaldía o que las administraciones se hubieran puesto en el considere de decir, venga camine que necesitamos invitarlos para que ustedes hagan participe de la problemática que se viene con los planes de renovación urbana nunca... (Fernando Pérez, Presidente Junta de Acción Comunal barrio San Pascual, en entrevista con James Gonzalez, 23 de marzo de 2017).

En el caso del barrio el Calvario pasó exactamente igual, los habitantes en su mayoría arrendatarios, se dieron cuenta de las consecuencias del proyecto solo hasta la aprobación de los planes parciales. En términos generales, pese a que en la prensa local se venía hablando del plan de renovación en el centro, el Plan Zonal Ciudad Paraíso no tuvo espacios de socialización dirigida a la comunidad en su proceso de formulación, lo que redundo en un entorno de escepticismo y permisividad de parte de la población directamente afectada. Ante dicha situación y las posteriores demandas de la población, la EMRU ubicó un punto de información denominado Punto de Atención a la Comunidad- Centro de Inclusión Social y Oportunidades (PAC-CISO) (Cerón 2015). Este punto de información, según la EMRU, comienza a funcionar el mes de febrero de 2014, con el objetivo de brindar acompañamiento y asesoría a la población de los barrios incluidos en el proyecto Ciudad Paraíso (EMRU 2015).

Contrario a la forma como la comunidad de los barrios priorizados obtuvo información del plan zonal, el sector privado ha venido teniendo información de primera mano con las convocatorias públicas oficiales en la página de la EMRU, que se vienen dando mucho antes del 2012. La participación del sector privado cada vez se abre más espacio en este tipo de convocatorias públicas oficiales, dadas las reducciones fiscales hacia los planes estatales, lo cual reviste una oportunidad para desarrollarlos y sacarlos adelante.

### **Intensidad de la participación: influencia en el proceso de toma de decisiones y fase del proceso en la que el actor accedió al mismo**

La influencia que tiene la población residente de los barrios afectados y otros grupos afectados en el proyecto Ciudad Paraíso, se encuentra limitada a las formas institucionales que existen, en donde son valorados para la presentación de normas ya tomadas respecto a los barrios por parte de los gobiernos locales, es decir se restringe a prácticas consultivas y de apoyo a decisiones establecidas desde la institucionalidad. Esta persistencia de formas

burocráticas de decisión se pudo constatar en la forma en que la administración municipal formuló los cuatro planes parciales del plan zonal:

Varios equipos interdisciplinarios empezaron a diseñar esos planes parciales pagados por esta empresa cuando se crea la EMRU, la primera tarea que le ponen a la EMRU desde Planeación es: empiece a hacer planes parciales; de allí salieron estos planes parciales de los que te estoy hablando. (...) hay unos técnicos que tienen que pensarse el espacio, la ciudad a dónde va, cómo debe crecer, por qué se tiene que desarrollar así, dónde tiene que ser el desarrollo y de qué manera, y lo social, cómo va a apoyar eso, de qué manera se van a encontrar y lo jurídico, cómo lo va a reglamentar. (Funcionaria 1 EMRU, entrevista tomada de la tesis de pregrado Sociología de la Política Urbana: análisis del Plan de Renovación Urbana “Ciudad Paraíso”).

Lo que más llama la atención es que tampoco hubo una participación activa de la población para la elaboración del Plan de Gestión Social, o por lo menos así lo demuestra el Plan el Calvario y San Pascual. En el informe de gestión sobre el Plan Social, contenido en el documento Proceso de Empalme EMRU 2015-2016, se demuestra el cumplimiento de la primera fase del Plan de Gestión Social del barrio (enero de 2013), con la realización de visitas domiciliarias a residentes y comerciantes para la elaboración del llamado plan de vida, pero en la fase previa a su implementación no hay ninguna prueba sobre la incorporación de la comunidad.

Para San Pascual, de acuerdo al mismo informe de empalme, si hubo participación de la comunidad en la formulación del plan social, no obstante, esta no contó con una presencia significativa de los residentes y comerciantes del barrio (EMRU 2015), que puede estar relacionado con las inconformidades presentadas en el barrio el Calvario o una precaria utilización de medios de comunicación. Cabe anotar que el plan social del Calvario se da casi de manera paralela al de San Pascual.

Ya hablando de la influencia que tienen los actores privados en las decisiones del proyecto, existen algunas acciones en fases cruciales (implementación) del mismo que pueden denotar una influencia de estos agentes. Una de ellas es la modificación llevada a cabo en el Plan Parcial el Calvario y la que se está dando actualmente en el Plan Parcial Sucre, que se da justamente después del establecimiento de las alianzas correspondientes entre el sector público y privado; también la aparición de una serie de exenciones tributarias –contenidos en

el acuerdo 300- después del fracaso de los procesos iniciales de licitación, puede responder a acuerdos que esperan cumplir con las expectativas económicas de los inversionistas.

### **1.1.2. Integración**

#### **Complejidad: pluralidad de puntos de vista**

Dentro del proyecto Ciudad Paraíso se pudieron identificar diferentes actores por medio de algunos procesos conflictivos y de su participación en mesas de dialogo formales e informales. De esa forma el primer actor que se reconoce es la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU) como el más dinámico del Estado a nivel local, encargado del diseño y la gestión de los planes parciales en el centro; otro actor estatal que aparece es Planeación Municipal, el cual fue el encargado de elaborar el Plan Zonal del centro. Como aliados estratégicos del Municipio encontramos a los actores económicos, representados por empresas constructoras e inmobiliarias reconocidas del Valle del Cauca, la cuales van a financiar gran parte del proyecto.

Con un rol de opositor están las diferentes organizaciones sociales como la Veeduría Ciudadana del barrio San Pascual, que está conformado por los propietarios, y a su vez apoyado por el sindicato de las Empresas Municipales de Cali; en esta línea también se encuentran los comerciantes formales e informales, industriales, residentes y habitantes de la calle. Lo anterior no quiso decir que los puntos de vista de la mayoría de estos grupos se hubieran visto representados en la formulación del Plan Zonal y el Plan de Gestión Social de Ciudad Paraíso.

Teniendo en cuenta los derechos constitucionales, todo proceso de renovación urbana por redesarrollo que implique un proceso de expropiación o de expulsión de población, debe de incluir un plan social que de alguna manera compense dicho impacto sobre los seres humanos, es decir, que El Estado debería de llegar a una forma de arreglo racional con la población afectada. En el caso que estamos estudiando, los residentes son los más afectados, puesto que además de perder su derecho a la propiedad y en especial a la vivienda, ellos consideran que el Plan de Gestión Social estipulado en cada uno de los planes parciales, no contempla una reparación adecuada a sus necesidades.

En muchos otros casos, algunas personas manifiestan desconocer el plan de gestión social, a pesar de que existe un punto de información de la EMRU en el barrio San Pascual, lo que

sumado a las inconformidades del plan social, puede representar una precaria estrategia de comunicación y de consenso en la formulación del mismo:

El proyecto es bien porque toda ciudad debe tener una renovación urbana, pero lo único malo del proyecto es que no hay un plan social para todas las personas del sector; son personas vulnerables, en situación de vulnerabilidad y no se ha tenido en cuenta un plan social acorde a las condiciones específicas de la población. (...) El único desacuerdo es que no existe un plan social. (Julio, comerciante y residente en El Calvario, entrevista realizada en el año 2014, tomada de la tesis de pregrado Sociología de la Política Urbana: análisis del Plan de Renovación Urbana “Ciudad Paraíso”).

Es importante mencionar que contrario a lo que dicen las personas residentes entrevistadas, la versión de la EMRU es que el Plan de Gestión Social se ha concertado con la comunidad, a pesar de que en el siguiente relato hace referencia a un consenso con un grupo determinado de San Pascual más no con toda la población.

Pues mira, nosotros estamos en el caso de San Pascual con un grupo de propietarios residentes, hicimos todo un trabajo de cómo iba hacer el proceso de traslado de ellos y a que tenían derecho en términos de beneficios económicos y beneficios sociales y fue un tema claramente concertado entre ellos y así quedo (funcionario 1 EMRU, entrevista por James Gonzalez, 27 de marzo de 2017).

También se puede analizar en otros fragmentos de la misma entrevista, que los espacios de consulta con la comunidad, se han limitado a charlas sobre los Planes de Gestión Social ya elaborados, y se reducen además a la localización del mencionado centro de información permanente (el PAC-CISO), donde la comunidad puede despejar cualquier tipo de inquietud. Esto consolida aún más la postura sobre la falta de participación de la comunidad en la formulación del plan social, lo cual puede tener una razón fuerte en los límites que pueden imponer los intereses de los inversionistas o actores económicos, ya que estos son los encargados de su financiación. Esta último se afirma en las declaraciones de un funcionario de la EMRU, sobre las propuestas que han sido tenidas en cuenta por parte de los actores económicos:

mmm, uno la necesidad por ejemplo de tener un aporte en recursos importantes para el plan de gestión social, dos la necesidad de tener alternativas de participación de los actuales residentes y

propietarios dentro del proyecto, ósea que esas alternativas existan, tras la necesidad de que las empresas que hacen parte del proceso pueda hacer un acompañamiento más allá de los aportes que hacen para el plan de gestión social, para implementar algunas otras estrategias en la zona (Funcionario EMRU 1, entrevista por James Gonzalez, 27 de marzo de 2017).

En lo que tiene que ver con la inclusión de los comerciantes, evidentemente los más afectados han sido el grupo de los comerciantes informales, es decir, los recicladores y vendedores ambulantes. A pesar de que se argumenta por parte de la Administración Municipal de que el proyecto busca facilitar procesos de organización de las iniciativas productivas que ya funcionan en la zona, este tipo de comerciante informal no tiene claro aún cuál será el lugar donde va a seguir ejerciendo sus actividades; lo que más les genera preocupación es pensar que el Municipio o ellos, puedan encontrar un lugar donde sean aceptados y que responda a una dinámica comercial similar a donde están. Así lo relata Andrés, una de las personas que ejerce el reciclaje:

Todos dependemos del sector, por ejemplo si esto fuera residencial, aquí hay partes residencial pero hay mucha parte que es comercial y ellos no están viendo eso; por ejemplo acá hay muchas personas que tienen bodegas de reciclaje y vos te imaginas que vayan a montar una bodega de reciclaje en Juan Bosco y sectores aledaños, San Cayetano, ellos no aceptarían que fuera una persona y pusiera una bodega de reciclaje por allá, porque van a empezar a llegar los locos, pues los indigentes, y mucha gente que no es muy agradable para la sociedad. (Andrés, comerciante y residente en El Calvario, entrevista realizada en el año 2014, tomada de la tesis de pregrado Sociología de la Política Urbana: análisis del Plan de Renovación Urbana “Ciudad Paraíso”).

Dentro de los grupos que más se pueden beneficiar, están evidentemente los agentes de la economía privada y los comerciantes formales que ejercen una actividad económica orientada a los servicios. Además de los rendimientos tan importantes que pueden obtener los agentes privados producto de las operaciones inmobiliarias en el centro y de la flexibilidad normativa del proyecto, las exoneraciones tributarias también hacen parte de unos privilegios probablemente ya concertados. En lo que tiene que ver con los comerciantes formales, estos pueden sacar provecho de la oportunidad que les brinda el proyecto de involucrarse en él, que no responde propiamente a la inclusión de los puntos de vista de estos actores, sino más bien a que estos usos son compatibles con lo que busca físicamente el proyecto de renovación Ciudad Paraíso:

El proyecto busca tener también facilitar procesos de organización de iniciativas productivas o de negocios que ya funcionan en la zona, como el reciclaje u otros negocios que se pueden organizar para que funcione mejor, no necesariamente en esa zona donde el POT no lo ha permitido desde hace más de 30 años, pero pues existe ese uso allí que pueda haber una organización alrededor por ejemplo de esa actividad comercial y de otras iniciativas (Funcionario 1 EMRU, entrevista por James Gonzalez, 27 de marzo de 2017).

Otros beneficios de los comerciantes formales al igual que los actores económicos, son las exoneraciones tributarias que están contenidos en el Acuerdo 300 de 2010.

**Intersectorialidad:** pluralidad de áreas de política en la que participan los actores

Los actores presentados en el sub-acápite anterior se adscriben a varios sectores de la política, además del sector público, encontramos al sector privado y sector social. Evidentemente por lo que ya revisamos, los recursos de los actores económicos se imponen por encima de los medios de las organizaciones sociales, que ha influido en que el Estado haya incorporado al sector privado en el proceso de política de renovación urbana, donde le ha permitido jugar un rol importante en la formación de la agenda o por lo menos se ha visto beneficiado de la misma política.

Un espacio importante donde los diferentes sectores pudieron deliberar sobre el proyecto de renovación en el centro fue en el Cabildo Abierto del Concejo de Cali. Este evento de obligatorio cumplimiento según la ley 134 de 1994, fue llevado a cabo el 27 de junio de 2014, con la idea de que los ciudadanos expresaran sus opiniones frente a la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial de Cali presentado por la Administración Municipal. El resultado de esta reunión a juicio de algunos líderes comunitarios de la ciudad fue que el POT no contó con la participación de los caleños (Diario El País 2014). A pesar de que estas observaciones pueden tener repercusiones en instancias decisivas, estas no han tenido hasta la fecha ningún tipo de influencia en el proyecto de renovación urbana del centro.

### **Densidad: relaciones entre los actores de un proceso decisonal y monopolización de las relaciones**

Como ya lo vimos, los actores que conforman finalmente el proceso decisonal están representados por los actores del Estado y los agentes de la economía privada. En la medida en que muchos grupos de interés quedaron por fuera de ese proceso, se podría establecer una nula densidad, así como una nula monopolización en las relaciones.

## **1.2. Eficiencia**

La eficiencia es el segundo componente de operatividad de la flexibilidad que caracteriza la planificación estratégica, la cual está fundamentada en la creación de nuevos instrumentos de gestión que permiten la utilización adecuada de los recursos con que se cuenta. En ese sentido, a continuación se analizarán los instrumentos del plan urbano de Cali, especialmente de los aplicados al proyecto Ciudad paraíso, con el fin de revisar si la gestión del municipio en la construcción de este GPU, ha estado dirigida a garantizar los intereses del capital inmobiliario o si por el contrario se ha buscado una sostenibilidad del desarrollo.

Esto se lograría en un primer plano estudiando la manera como se articula el sector público con el privado, es decir, revisando las estrategias de gestión para desarrollar el proyecto, principalmente en las nuevas figuras administrativas que empiezan a surgir para garantizar la inversión privada y una posible privatización de la gestión urbana. En un segundo plano, el análisis operativo (implementación) de los instrumentos de gestión (instrumentos de planeación, financiación, de ejecución, de seguimiento y revisión), contrastados con los objetivos generales de formulación deberían ser coherentes entre sí.

### **1.2.1. Nueva estructura administrativa**

Con la idea de poder llevar a cabo los planes de renovación y desarrollo e involucrar al sector privado en esos procesos, el Municipio deja planteada en el POT del 2000 la intención de crear la Empresa de Renovación Urbana de Cali. Dos años más tarde fue creada con el nombre de Empresa Municipal de Renovación Urbana E.I.C. - EMRU, de conformidad con el decreto # 084 del 2002 como una empresa Industrial y Comercial del Estado, que de acuerdo al Artículo 6° del Decreto 1050 de 1968 la define como:

....organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial de acuerdo a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley, y que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y iii) capital independiente el cual se encuentra constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial (Decreto 1050 de 1968, artículo 6).

De esa forma emergen varias iniciativas de gestión público-privadas, entre ellas está la “Alianza para la Renovación Urbana de Cali”, en la cual se concentrará el análisis,

conformada por la EMRU y gremios de la construcción, creada con el fin de desarrollar varios proyectos del plan del centro global, en donde se encuentra el plan parcial San Pascual. Bajo el esquema de convenio de cooperación se pudo llevar a cabo esta alianza, que no se derivó propiamente de un proceso de selección pública, más bien se fundamenta en la incertidumbre que tuvo por mucho tiempo la administración municipal, de no encontrar en los procesos de licitación un inversionista que comportara ciertos riesgos aceptables, y de la unión estratégica actual de más de 20 empresas que llegaron a acuerdos muy beneficiosos con el municipio. Es así que las funciones del sector privado se basarían eminentemente en el desarrollo de complejos habitacionales y comerciales, que por la localización estratégica del proyecto no comportaría un riesgo significativo, contrario al sector público que debe lidiar con el conflicto social y jurídico que se pueden derivar de la fase actual de expropiación.

Por otro lado, una de las principales funciones de la EMRU es participar en la elaboración de planes parciales y coordinar los procesos necesarios para su implementación. Es así que esta institución de derecho privado elabora y formula el plan parcial San Pascual -posteriormente aprobado por decreto municipal -, con el propósito de crear condiciones más que necesarias para estimular dicha participación del sector privado. Lo anterior sin ir más allá de un análisis documental, se puede evidenciar en una de las primeras invitaciones oficiales de la página de la Alcaldía de Cali a los inversionistas, que se titula “Volver la Mirada al centro, una gran oportunidad de negocio”:

La Empresa Municipal de Renovación Urbana, EMRU invita a inversionistas, constructores, (...) a hacer parte del proyecto Ciudad Paraíso. Durante más de dos años, la Emru, ha venido consolidando el proyecto Ciudad Paraíso, en busca de la recuperación de esta zona de Cali, hoy el panorama es alentador con la llegada a este lugar de plataformas estratégicas como la construcción de la Sede de la Fiscalía y la llegada de la estación central de SITM, MIO. A estos grandes atractivos de infraestructura urbana se le suman atractivos tributarios ya que, la Empresa Municipal de Renovación Urbana, le presentó al Concejo de Cali un proyecto de acuerdo para exonerar de impuestos a quienes inviertan en Ciudad Paraíso, el cual fue aprobado por unanimidad (Alcaldía de Santiago de Cali 2011, [https://www.emru.gov.co/noticias/n00171\\_2011\\_03\\_16.html](https://www.emru.gov.co/noticias/n00171_2011_03_16.html) ).

Este proceso de planificación inducido hacia el beneficio privado, de igual manera reviste de instancias de participación restrictivas a la comunidad, tal como se puede apreciar en otra de

las publicaciones de la Alcaldía posterior a la conformación de la Alianza para la Renovación Urbana de Cali:

La Empresa Municipal de Renovación Urbana –Emru- y el Clúster de la Construcción Pacífico presentarán este martes 21 de abril la Alianza para la Renovación Urbana de Cali y el proyecto Plan Parcial San Pascual, que contempla el desarrollo de mejoramiento más ambicioso del centro de la capital vallecaucana. Se trata de una reunión privada en el Club de Ejecutivos en la que estará presente el alcalde de Cali, Rodrigo Guerrero Velasco (Alcaldía de Santiago de Cali 2015,

[https://www.cali.gov.co/publicaciones/presentan\\_la\\_alianza\\_para\\_la\\_renovacion\\_urbana\\_de\\_cali\\_y\\_el\\_plan\\_parcial\\_san\\_pascual\\_este\\_martes\\_pub](https://www.cali.gov.co/publicaciones/presentan_la_alianza_para_la_renovacion_urbana_de_cali_y_el_plan_parcial_san_pascual_este_martes_pub)).

Los cambios institucionales aquí presentados son una evidencia contundente de la privatización de la gestión urbana, que se ha valido de la creación de empresas públicas con derecho privado para canalizar los beneficios de un sector determinado, a través de los nuevos mecanismos de gestión urbana que están teñidos de cierta flexibilidad legal y normativa. Se puede analizar por otro lado que el Estado deja a un lado su rol fundamental de regulador para pasar a tener un papel de promotor, hasta el punto de que los costos sociales iniciales los asume el Estado, mientras que el sector privado solamente tiene que esperar el momento oportuno para intervenir.

### **1.2.2. Nuevos instrumentos de gestión**

#### **Instrumentos de planeamiento**

De acuerdo a la teoría revisada y al Plan de Ordenamiento de la ciudad de Cali, los medios de planeamiento hacen parte de los instrumentos de gestión urbana, los cuales permiten al Municipio ejercer las acciones relativas a la función pública del ordenamiento territorial. En ese orden de ideas aparecen los actos administrativos expedidos por las autoridades competentes que contienen las decisiones concernientes al desarrollo urbano. El proyecto de renovación urbana “Ciudad Paraíso” que se desarrolla bajo la figura de plan zonal, se muestra como el acto administrativo que complementa al plan general urbano. Esto en vista de que el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 de la ciudad de Cali y en especial la ley del suelo vigente en Colombia, define que el planeamiento en las áreas del suelo de expansión, macroproyectos u operaciones urbanas especiales deben llevarse a cabo por medio de planes parciales –contenidos en los planes zonales-, los cuales puede ser de iniciativa pública, privada o mixta (Acuerdo 069 del 2000).

El plan zonal tiene como objetivo general el desarrollo de un proyecto integral racional para sus 32,8 hectáreas, en el marco de la sostenibilidad ambiental, equilibrio social y el desarrollo urbano y territorial (Decreto 411.0.20.0349 del 2010, artículo 2). Ya en los objetivos y en los contenidos normativos de los planes parciales, dispuestos como planes de acción o actos intermedios de implementación, se empieza a notar cierta permisividad. Para el caso del Plan Parcial el Calvario, sus objetivos se basan en la priorización de la competitividad urbanística y el fomento al turismo, a través de la “rezonificación interna de sus actividades y de su periferia de modo de que se revitalicen y lleguen a estar en condiciones de acoger eficientemente nuevas actividades adicionales y de jerarquía aún mayor”, priorizando la competitividad urbanística” (Decreto 411.0.20.0868 del 2007, artículo 2).

En lo referente al objetivo de consolidación de servicios urbanos, se hace referencia a la proyección de la estación intermedia del SITM (Sistema Integrado de Transporte Masivo), que evidentemente responde a las necesidades de movilidad en la ciudad de Cali de acuerdo al documento COMPES 3504 de 2007. Ya en la estrategia de vincular un desarrollo comercial de iniciativa privada al equipamiento de transporte, se puede evidenciar un objetivo de promoción al consumo enmarcado en el discurso de la productividad; se habla de una actividad comercial avanzada que no es compatible con los usos tradicionales del sector. Por otro lado, el Plan Parcial Ciudadela de la Justicia se basa en objetivos específicos de aumento de espacio público, “en la consolidación de una red de servicios públicos domiciliarios que atienda a las nuevas densidades de zonas aledañas, la consolidación de usos comerciales y de servicios complementarios a la sede de la fiscalía general de la nación” (Decreto 911.0.20.0363 del 2010, artículo 5). Es así que estos dos planes parciales del barrio el Calvario, pretenden por medio de la dotación de áreas generosas de espacio público, de equipamientos públicos y comerciales, crear un escenario apropiado para la inversión privada, es decir, un estímulo para la transformación de los sectores adyacentes. A esta situación se le pueden sumar las favorables condiciones normativas que contiene el Plan Parcial San Pascual. Los objetivos generales del plan parcial San Pascual al igual que los planes antes presentados, se enmarcan en la transformación de la estructura físico-ambiental y económica del sector, por medio de la materialización de acciones específicas como el aumento de la oferta de espacio público, la consolidación de la red vial y de servicios públicos domiciliarios y la mezcla los usos del suelo con vivienda, comercio y servicios cualificados (Decreto 911.0.20.0155 del 2013, artículo 5). Este plan se divide en dos sub-áreas de desarrollo: la primera se conforma por un equipamiento institucional ya existente (Estación de policía Fray

Damián y la iglesia del barrio) que se pretende preservar; la sub-aérea 2 corresponde a los sectores que serán sometidos al reordenamiento general, donde se permitirán índices de construcción de hasta 9,6, lo que corresponde de acuerdo a las normas de ocupación manejadas, a un promedio de 12 pisos.

Los objetivos del plan zonal “Ciudad Paraíso” no son compatibles con los objetivos específicos de los planes parciales a desarrollar, ya que en estos últimos se puede evidenciar una estrategia enmarcada eminentemente en el desarrollo físico y económico, basada en nuevos patrones de uso y de productividad urbana que no se articulan con las características dominantes del sector. Se busca incentivar la localización de un sector terciario avanzado y el desarrollo de viviendas con una gran densidad, lo cual está en concordancia con los objetivos de promoción inmobiliaria, optimización de las ventajas comparativas y posicionamiento, dispuestos en el plan macro de renovación urbana del centro global.

### **Instrumentos de financiación**

Como medios de obtención de recursos para la ejecución de actuaciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos de financiación en la ciudad de Cali se han limitado a la participación proveniente de recursos de la Nación y de los beneficios resultantes de la participación en proyectos de gestión asociada de carácter mixta. De ese modo la participación en la plusvalía como soporte de la inversión social, pasa desapercibida en la ciudad, especialmente en el proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso donde se pueden evidenciar claros hechos generadores de valorización. Esta afirmación puede comprobarse por medio de las disposiciones tan permisivas que se evidencian en el POT del año 2000 de la ciudad de Cali, especialmente en su artículo 51 donde establece que...

...las áreas con Tratamiento de Renovación por Redesarrollo y Renovación por Rehabilitación, sujetas además a Planes Parciales con sus respectivos procedimientos, quedarán o no afectadas según lo que se determine en el correspondiente Plan, sin perjuicio de lo que se establece específicamente en las normas especiales para el Área de Influencia del Corredor de Transporte Masivo de que trata el presente Acuerdo (Acuerdo 069 del 2000, artículo 51).

En concordancia con el artículo mencionado, ninguno de los planes parciales del proyecto “Ciudad Paraíso” incluyó el cobro de la plusvalía, aun cuando ya se habían establecido las condiciones generales para su aplicación por parte del Municipio de Cali (acuerdo 111 de 2003). Esto considerando también que el proyecto de renovación presenta por lo menos tres

de los siguientes hechos generadores de plusvalía de que habla la ley vigente del suelo: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación y la construcción de obras públicas (Ley 388 de 1997, artículo 74, 87).

Los hechos generadores atribuibles al proyecto se resumen en la intención de buscar incrementar el aprovechamiento del suelo con una mayor edificabilidad, el cambio de los usos existentes del suelo por otros más rentables (servicios especializados) y en los beneficios que tendrán los futuros propietarios privados en la valorización del suelo por construcción de equipamientos públicos, como la nueva sede de la fiscalía y la estación central del sistema de transporte masivo. El hecho de no hacer efectivo esta condición, se suma a otras prebendas otorgadas a los futuros propietarios de los suelos del centro de Cali, que describiremos a continuación.

En el POT del año 2000, en el cual se enmarca el proyecto de renovación urbana “Ciudad Paraíso”, hace referencia de manera no muy específica a los beneficios de que gozaran los participantes del proceso renovación urbana:

Parágrafo 2 del artículo 327: quienes hagan, renovación urbana por redesarrollo en los sectores o áreas deprimidas del suelo urbano del centro de la ciudad (...) que generen empleo y vivienda, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, gozarán de estímulos tributarios y compensaciones de desarrollo (Acuerdo 069 del 2000, artículo 327).

En sintonía con lo anterior, en el año 2010 se expide el acuerdo 300 referente a exoneraciones tributarias, beneficios y reconocimientos para el proyecto de Ciudad Paraíso, quedando establecido lo siguiente: exoneración por 10 años grabables del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, para los establecimientos comerciales a partir del momento de su ubicación en el área de planificación del proyecto (Acuerdo 300 del 2010, artículo 1); exoneración del impuesto predial unificado por cinco periodos grabables a los propietarios de los predios donde se ubiquen actividades industriales, comerciales de servicios y vivienda nueva (Acuerdo 300 del 2010, artículo 2); “exoneración del 50% del impuesto de delineación urbana a los proyectos de construcción de obra nueva que se realicen con ocasión del proyecto de renovación urbana” (Acuerdo 300 del 2010, artículo 5).

Por otro lado, es importante revisar un poco como se dispone el nuevo plan de ordenamiento de la ciudad de Cali. A pesar de la buena intención del nuevo POT, adoptado en el año 2014, de normatizar el cobro por mayor edificabilidad a los propietarios privados de lotes beneficiados, y de regular desde esta hoja de ruta algunas de las intervenciones en los planes parciales, se empieza a notar un reparto desigual de las cargas y los beneficios. De la misma forma en que se beneficiaron los planes parciales con la norma anterior, en la actual sigue pasando exactamente lo mismo, con la única diferencia de que el cobro por mayor edificabilidad se les traslada a los propietarios de lotes pequeños.

Se resalta de esa manera en el presente estudio, que los instrumentos de financiación mencionados como soporte conceptual y operativo de la función social de la propiedad, se disminuye a un plan de acción o a una norma de menor jerarquía que pretende ajustarse a los requerimientos de una entidad gestora que hace las veces de empresa privada. Se esperaba que con la adopción de un nuevo POT en la ciudad se reglamentara el cobro de las plusvalías, que evidentemente se realizó, pero acostaba de generar más cargas para los lotes que tienen un valor de uso para sus propietarios.

### **Instrumentos de ejecución**

El desarrollo de un modelo de ordenamiento territorial y la ejecución de los proyectos de un plan urbanístico, implica realizar actuaciones urbanísticas que comprometen tanto a las entidades públicas como privadas. A nivel general, las actuaciones públicas se realizan a través de los programas y proyectos de actuación pública que permiten la ejecución de un plan urbano; en el mismo sentido para la ejecución de estos proyectos se hace necesaria la utilización de algunos instrumentos jurídicos, como la expropiación o la enajenación voluntaria de predios, las unidades de actuación, el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria según sea el caso. Ya en las actuaciones privadas, estas se regulan por las normas urbanísticas y se llevan a cabo por medio de la urbanización y la construcción (Montes 2001). En el caso del POT del año 2000 de Santiago de Cali, los instrumentos de actuación o de ejecución se definen como:

Los medios que permiten a las entidades públicas del Municipio de Santiago de Cali dentro de la órbita de sus respectivas competencias: asumir, dirigir, imponer, coordinar, impulsar, promover, coordinar o concertar, según el caso, la realización efectiva de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, previstas en el presente Plan de Ordenamiento

Territorial o en cualesquiera de los instrumentos que lo desarrollen (Acuerdo 069 del 2000, artículo 491).

De acuerdo a ello, en este análisis nos centraremos en estudiar los medios jurídicos que permiten al Municipio de Cali realizar la gestión del suelo en el área de intervención. Relacionando algunos de los principios del ordenamiento del territorio -hallados en el marco institucional de Colombia, - con los instrumentos de actuación encontramos ciertas discrepancias. La prevalencia del interés general sobre el particular es uno de ellos, por la cual el Estado justifica la adquisición de inmuebles para la realización de proyectos de interés social. Para el caso del proyecto “Ciudad Paraíso” se han aplicado instrumentos como la enajenación voluntaria y la expropiación judicial, amparado bajo la ley 388 del 1997 y la ley 9 de 1989, que permite la expropiación cuando se realice renovación urbana y cuando se ejecuten proyectos que estén previstos en los Planes de ordenamiento, ya que se consideran “fines de utilidad pública” (Ley 388 de 1997, artículo 58).

Evidentemente esta norma de mayor jerarquía no es precisa en la forma como se debe llevar cabo la renovación urbana o la ejecución de proyectos para lograr dicho fin común, quedando completamente a disposición de los municipios, que en la época actual buscan un lugar privilegiado en la red de ciudades. Esta autonomía en la ejecución urbana atribuida a las entidades territoriales de menor nivel ha dejado la puerta abierta a toda serie de actuaciones deliberadas sobre el suelo, lógicamente aprovechada por el interés privado. Es así que el suelo del centro de Cali está condenado a convertirse en un aparato productivo, que ha implicado en la actualidad altos costos sociales, como la desposesión y el desplazamiento sin una recomposición fidedigna. Lo más paradójico es que después de este proceso tan complejo que ejerce el Estado, son los agentes privados los que recibirán la mayoría de los beneficios producto del usufructo de los predios adquiridos, bajo el pretexto de una provisión de nueva infraestructura y nuevos servicios.

### **Instrumentos de seguimiento y revisión**

Uno de los instrumentos que le da mayor validez a la tesis sobre la ausencia de rigidez de los planes urbanos actuales son los de seguimiento y revisión. Aunque estos son medios que permiten la modificación a nivel parcial y general de un plan urbano, existen otros recursos los cuales admiten la modificación de proyectos específicos como planes parciales. Desde esta

última lógica, en el proyecto Ciudad Paraíso de la ciudad de Cali se ha identificado la modificación del Plan Parcial el Calvario y un proceso de ajuste para el Plan de Sucre. El Plan el Calvario fue formulado por el Municipio de Cali en el año 2006, y adoptado en diciembre de 2007, según decreto municipal número 411.20.0868 de 2007. Dicho decreto estableció como imperativo para la administración municipal, la obligación de definir un esquema de gerencia y ejecución del proyecto mediante la concurrencia del sector privado interesado, que en conjunto con la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali – EMRU E.I.C., realizaran la gerencia, promoción, comercialización y ejecución del plan parcial, ya fuera de manera individual, o en asocio con propietarios y comerciantes del sector (EMRU 2015).

Después de la definición de dicho esquema de gerencia y ejecución del proyecto, que se dio a partir de la expedición de un acto administrativo de parte de Planeación Municipal, Metro Cali S.A y la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali –EMRU EICE- suscribieron un convenio, a partir del cual se aunaron esfuerzos para estructurar un modelo de gestión mixto (público-privada), que permitiera la selección de un aliado estratégico para construir la estación intermedia del SITM del centro. Así se garantizarían los recursos requeridos para completar la construcción del proyecto, en contraprestación a la localización privilegiada de un proyecto inmobiliario de carácter comercial, contiguo a la citada estación.

Posterior al anterior proceso, vino la del convenio de vínculo asociativo con el aliado estratégico o privado, el cual fue seleccionado mediante concurso público. De esa manera la modificación del plan parcial no se hizo esperar, el sacrificio de espacio en contraprestación de espacio privado fue la principal característica. Vemos de esta forma, como los grandes proyectos urbanísticos no solo facilitan la transformación del “lugar” como espacio físico, sino que también posibilita el ajuste de los mismos con el fin de hacer más económicamente factible la intervención.

## **2. Condiciones generales de la mercantilización del desarrollo urbano: efectos de una planificación urbana subsidiaria**

Los resultados que arrojan las dimensiones de análisis de la planificación urbana flexible para el plan urbano de Cali demuestran una estructura de interacción totalmente desarticulada, en la medida en que no existe un esquema institucional que apunte a una acción colectiva de grupos e intereses, es decir, la carente movilización no promovió de ninguna manera la

inclusión, así como la falta de interacción no generó la integración esperada. Por otro lado, a pesar que los instrumentos de gestión demuestran cierta eficiencia operativa y económica, los objetivos de la mayoría de estos no son coherentes con los objetivos de formulación del plan y en muchas ocasiones son ambiguos, pudiendo dar cabida a intervenciones contradictorias. Es precisamente en este acápite que se mostraran los resultados tangibles e intangibles del proyecto, teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra en las etapas preliminares de ejecución.

### **2.1. Modificación funcional y físico espacial**

La modificación funcional y físico espacial que producen los GPU en las centralidades urbanas, puede definirse de acuerdo a Beatriz Cuenya, como una reconfiguración de los elementos característicos de los centros tradicionales (puertos, zonas industriales o zonas ferroviarias en declive) bajo nuevas condiciones históricas, que dan paso a lugares exclusivos para albergar infraestructura de alto nivel (Cuenya 2011). Lo anterior se considera como una renovación a partir de la preservación y reproducción de ciertas condiciones antecedes – concentración de actividades económicas y de poder- del centro tradicional. En ese orden de ideas, es conveniente advertir que también existen un sinnúmero de ciudades en Latinoamérica donde el deterioro de los centros tradicionales va más allá del simple desgaste físico de estructuras ex productivas.

Para el caso de la ciudad de Cali, el gran proyecto urbano se plantea como una renovación total de una zona marginada donde prevalecen usos residenciales y comerciales, lo que implica adicionalmente un conflicto social más complejo en su intervención, por el desalojo de la población que se debe adelantar. No obstante, eso no significa que la intención del proyecto no sea crear nuevas formas de acumulación y de consumo por medio de servicios e infraestructura de alto nivel, como el comercio, servicios administrativos, culturales y otros servicios especializados con edificios de la más alta categoría.



Foto 7. Demolición viviendas barrio el Calvario, carrera 10 entre calle 13 y 12. Registro recolectado en campo



Foto 8. Demolición viviendas barrio el Calvario, calle 13. Registro recolectado en campo

Una de las mayores tensiones en el componente físico que se pueden constatar en el proyecto de renovación “Ciudad Paraíso”, es la total transformación de la estructura predial (figura 4.1.) que está basada en una propuesta de englobe de predios para la constitución de Unidades de Actuación Urbanística (Universidad del Valle y Universidad de San Buenaventura Cali 2010, 30). Complementario a ello, se esperaría que en estas zonas se le diera prioridad a la construcción de vivienda, considerando el carácter residencial que tenía, la demanda de vivienda social que aqueja a la ciudad y el discurso que se maneja desde la Administración Municipal y los medios de comunicación para legitimar el proyecto de renovación, el cual se apoya en el despoblamiento a causa del deterioro físico y social de la zona y en la necesidad de re-densificar:

...es una zona que está excluida del resto de la ciudad por sus alta vulnerabilidad en términos de seguridad y concentración de problemáticas sociales y es una zona que a su vez está asociada al sistema integrado de transporte masivo, donde la ciudad le interesa impulsar procesos de re-densificación y es una zona que por estar asociada al centro de la ciudad ofrece oportunidad en términos de posibilitar generar allí vivienda y generar nuevo comercio que dinamice un poco más ese sector de la ciudad (Funcionario 1 EMRU, entrevista por James Gonzalez, 27 de marzo de 2017).

**Figura 4.1. Estructura predial actual y proyectada P.P. San Pascual**



**Fuente:** Plan Parcial San Pascual, EMRU



Foto 9. Antes y después, Barrio El Calvario. Registro trabajo de grado Sociología de la Política Urbana

Con base en la revisión de las propuestas de los planes parciales del proyecto “Ciudad Paraíso”, se puede observar que en la mayoría de ellos se plantea el desarrollo de shopping malls en áreas donde antes había un predominio del uso residencial, principalmente en el Plan Parcial el Calvario, donde se destina la mayor cantidad del área para la ejecución del Centro Comercial Ciudad Paraíso; en ese proceso la EMRU tiene que adquirir 111 predios con recursos de la Promotora (EMRU 2016). Seguido del Calvario, se encuentra el Plan Ciudadela de la Justicia que incorpora un complejo comercial dentro de los usos complementarios de la nueva sede de la fiscalía.

Por tratarse del centro de la ciudad donde hay un predominio de las actividades comerciales y de servicios, y por la concepción misma del proyecto de renovación, se entiende que estas zonas deben tener un uso mixto, en el cual se promueva la mezcla de usos terciarios con usos residenciales, sin embargo, se esperaría que el desarrollo comercial se llevara en predios

medianos, y no por medio de grandes complejos comerciales que limitan de alguna forma el objetivo de re-densificar el centro. En el documento “Diagnostico del Plan del Cetro Global de Cali” realizado por la academia se mencionan dichas observaciones: “el Plan Parcial el Calvario no contempló la vivienda como una alternativa pues se considera que por elevado costo de la tierra este uso del suelo no es viable en el sector delimitado, pero sí en los planes parciales vecinos como Sucre y San Pascual” (Universidad del Valle y Universidad de San Buenaventura 2010, 30).

Aun cuando se argumenta que la construcción de vivienda está proyectada en otros planes parciales, la norma no es clara en cuanto a la organización de la actividad comercial dentro de las unidades de gestión, ni tampoco se define el tipo de vivienda y las densidades mínimas acorde con la política de re-densificación. El elevado costo de la tierra tampoco es una excusa, en vista de que los predios expropiados se compraron con base en su condición de deterioro y no por su localización estratégica y potencial comercial. De esa manera se puede notar como a partir de criterios normativos disuasivos, la dinámica de desarrollo urbano de una porción del centro tradicional queda a manos de los propietarios finales de los lotes expropiados, quienes pueden configurar el espacio a propósito de las alternativas más rentables.

## **2.2. Modificación de la rentabilidad de los usos del suelo**

A partir de la re-funcionalización y la transformación física de una zona estratégica, desde el punto de vista de su accesibilidad, se pueden alcanzar altos valores en la rentabilidad del suelo en una ciudad. Esto es un rasgo estructural de los grandes proyectos urbanos (GPU), que ejercen externalidades lo suficientemente fuertes como para impactar su propio valor y de hecho los de su área aferente (Cuenya 2011). De acuerdo a este principio y después de haber comprobado en párrafos anteriores la manera en que se va a modificar totalmente una porción importante del centro de la ciudad de Cali, ahora la tarea se centra en estudiar la forma como se puede capitalizar en términos económicos dicha transformación. A pesar de que el sector donde se implantara el proyecto Ciudad Paraíso cuenta con un valor de partida muy bajo por sus condiciones antecedentes, es precisamente por esta situación y su localización privilegiada en la ciudad, que esta se convierte en un área de oportunidad para el sector público y privado. Además, como ya lo vimos en el análisis de la variable independiente, estas características se vieron potencializadas con la modificación de la norma urbana -implantación de usos jerárquicos y mayor aprovechamiento del suelo en edificación- y una serie de exenciones tributarias a los futuros propietarios. En ese sentido por tratarse de un proyecto en fase de

implementación, se analizara en primera instancia el impacto que podría causar el proyecto en su propio valor, específicamente en el valor del suelo, tomando como método “el cálculo hacia atrás” que menciona Topalov (1978), el cual es utilizado por los promotores inmobiliarios para realizar el cálculo económico de un proyecto; asimismo, este es un procedimiento muy similar al avalado por la Resolución 620 del 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en Colombia, para la elaboración de avalúos de lotes sin construcción, de tal manera que se ajusta perfectamente al contexto y a la normativa local. De esa manera podremos conocer la lógica de la formación de la renta del suelo en una zona específica del proyecto en función de su potencial y localización. Posteriormente analizaremos los impactos en los valores del suelo que ha tenido el área de influencia de Ciudad Paraíso después del anuncio del proyecto. Para entender la manera como se definió el valor del suelo en una de las unidades de gestión del proyecto Ciudad Paraíso, empezaremos con una breve discusión teórica sobre la lógica de formación de los precios a partir del “cálculo hacia atrás”, posteriormente se mostrarán los resultados y las variables aplicadas en el ejercicio; así, no se hace énfasis en los rendimientos del proyecto, sino en el procedimiento conceptual y el valor final del suelo, que le permitirá al lector desarrollar el método y sacar sus propias conclusiones.

Al igual que sucede con otros bienes materiales, el suelo tiene un precio que se cambia por dinero, efectivamente definido por el equilibrio de un mercado, sin embargo, ese equilibrio de mercado oscila alrededor de un valor determinado fuera del mismo, diferente al de las mercancías, ya que este no tiene un precio de producción base que dirija la oferta, es decir, no contiene los costos del tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción y la ganancia media sobre ese capital, entre otros factores. En ese sentido se podría decir, que “el suelo es un bien que no tiene valor porque no es un producto del trabajo humano o, por lo menos, no es un producto del trabajo privado controlado por el capital” (Topalov 1978, 648). En ese caso, desde el punto de vista de la economía ortodoxa, los precios de los terrenos serían determinados por sus ventajas y su demanda, pero sería difícil pensar en ello cuando no existe para un bien determinado una ley de la oferta. La lógica de la formación de los precios del suelo estriba entonces en la demanda capitalista, que surge de poseer una propiedad como soporte de valorización de un capital; un predio no costaría caro porque tiene mucha demanda, sino porque es el precio que exige la lógica de la maximización de “sobreganancia localizada” (Topalov 1978) –el precio máximo de demanda–, se trata de una situación oligopólica que se aparta de las condiciones de una competencia perfecta.

A continuación, mostraremos mediante “el cálculo hacia atrás” como se genera esta sobre-ganancia localizada, que no es otra cosa que la renta del suelo. En la normativa urbana siempre se definen unas condiciones generales para el suelo, es decir, el uso específico que este debe tener, el área a ocupar y su potencial máximo de construcción (índice de construcción). Con estos tres elementos que determinan un programa (equis viviendas, equis unidades de comercio), combinado con los precios del mercado, el desarrollador inmobiliario realiza un cálculo de los ingresos totales que se podrían generar con una acción edificatoria (Topalov 1978).

Una vez se tenga el costo total de las ventas, se deduce el costo de la construcción, el costo de adecuación del terreno y la ganancia media del promotor, pero hay un rasgo fundamental en una de estas variables, y es que el costo de adecuación del suelo es eminentemente relativo según su localización, dicho de otra manera, si un terreno cualquiera cuenta con redes de servicios públicos, el costo que deberá asumir el privado por este rubro será mucho menor; de igual forma sucede si la norma urbana fuese flexible en cuanto edificabilidades y ocupación del terreno.

De esta manera, mientras menos elevado sea el costo de acondicionamiento del suelo y mayor permisividad halla en la norma, más queda para la ganancia y el precio del terreno, es decir, se produce una “sobreganancia localizada”. Ahora bien, cuando se aplica el método del “cálculo hacia atrás” en una de las unidades de gestión del plan parcial San Pascual y se le atribuye al suelo toda la ganancia localizada -lo que generalmente ocurre en la mayoría de los terrenos-, el suelo da un valor aproximado por metro cuadrado de 517 USD, como efecto del plan parcial y la rentabilidad que tiene el suelo por su uso comercial predominante. Se hace la aclaración de que a pesar de haberse utilizado el principio de mayor y mejor uso para calcular dicho valor, el aprovechamiento en cuanto a la edificabilidad fue mucho menor que el establecido y tampoco se tuvo en cuenta las disposiciones generales para parqueaderos, que además de generar cargas adicionales también genera ciertos réditos importantes. Las siguientes fueron las variables más importantes utilizadas en el ejercicio:

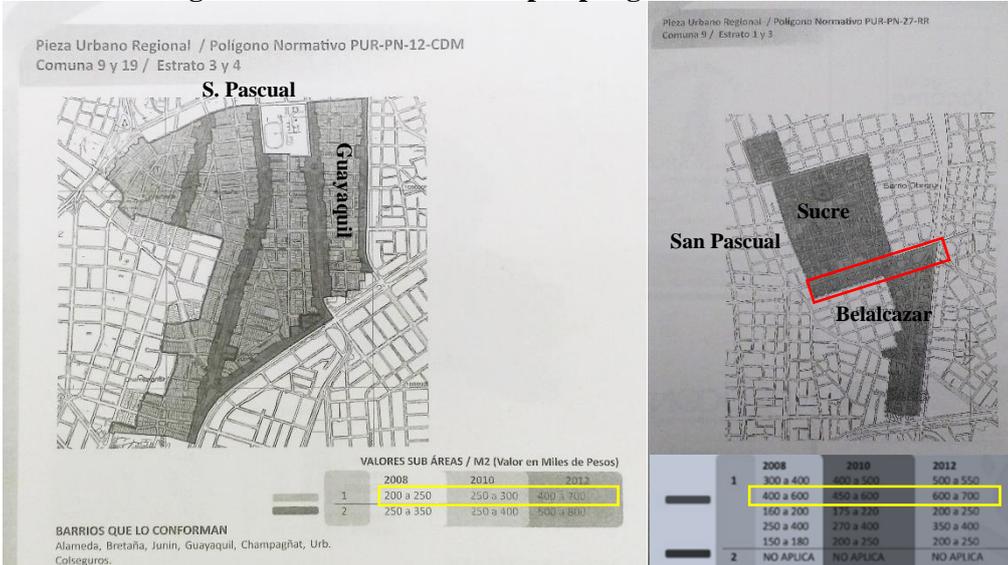
<b>Tabla 4.1. Variables utilizadas para el cálculo del valor del suelo</b>	
<b>Variabes</b>	<b>Valores</b>
Índice de construcción permitido	9,6
Índice de ocupación permitido	0,8
Área del lote	5000 m <sup>2</sup>
Área construida	26.400
Índice de construcción utilizado	7,2
Área mínima de vivienda tope VIS	65 m <sup>2</sup>
Precio de vivienda tope VIS	135 salarios mínimos mensuales legales vigentes colombianos
Área comercial	Primer piso
Valor promedio m <sup>2</sup> de suelo comercio en el centro	1034 USD
Costos totales de construcción	75%
Costos de adecuación del lote	3%
Utilidad media	10%
<b>Fuente:</b> Christian. 1978. “La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta”	

Para finalizar esta primera parte, vale la pena hacer hincapié en la brecha tan amplia que existe entre los valores por metro cuadrado de suelo, estipulados en los avalúos comerciales para el proceso de enajenación de predios y el valor potencial del terreno que acabamos de presentar. De acuerdo a la información suministrada por algunos propietarios de las viviendas de San Pascual, los avalúos de los inmuebles localizados al interior del barrio quedaron con un valor de suelo de 103 USD, muy similar a los del barrio el Calvario (Salazar 2017).

En lo que tiene que ver con el área de influencia de Ciudad Paraíso, se han experimentado cambios considerables en los valores del suelo, que coinciden con la adopción del Plan Zonal “Ciudad Paraíso” y el anuncio del Plan Parcial San Pascual en el año 2010. De acuerdo a la información suministrada por el estudio del valor del suelo urbano en Cali (año 2012), elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de la misma ciudad, para el año 2012, al interior de los barrios Guayaquil, Bretaña y la Alameda –barrios colindantes con San Pascual al costado sur-, se presentaron los mayores incrementos en los valores por metro cuadrado de suelo a propósito del plan, oscilando entre los 138 USD y 241 USD, es decir, un 133% más que los valores presentados en el año 2010, que oscilaban entre 86 USD y 138 USD (Lonja de

Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca 2012). Si el incremento en este periodo se compara con el incremento experimentado entre el año 2008 y 2010 (20%), notamos una diferencia bastante importante a favor del periodo 2010 – 2012, tal como se muestra en la figura 4.2.

**Figura 4.2. Valores del suelo por polígonos normativos**



**Fuente:** Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali 2012 \*valores en pesos colombianos

En un segundo lugar se encuentra el barrio Belalcazar, el cual presentó un incremento significativo entre el periodo 2010-2012 si se compara con el periodo inmediatamente anterior; en la carrera 15 entre calle 16ª y 22 el aumento en los valores en el primer periodo 2008-2010 estuvieron aproximadamente entre el 10% y el 12%, mientras que en el segundo periodo analizado se tuvo un incremento del 33%. Hacia el costado occidental del proyecto, específicamente en el barrio San Juan Bosco, no se presentaron incrementos importantes, probablemente por estar condicionado en su momento al tratamiento de renovación en modalidad de rehabilitación. El Barrio la Merced que colinda hacia el norte con Ciudad Paraíso, no registró un incremento diferencial de un periodo a otro (figura 4.3.), en el lapso comprendido entre el 2008 y el 2010 el incremento fue del 14%, al igual que el 2010-2012, situación que está relacionada con su clasificación como tratamiento de preservación.

**Figura 4.3. Valores del suelo por polígonos normativos**



**Fuente:** Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali 2012

### 2.3. Elitización

Experiencias latinoamericanas de reforma urbana en las últimas décadas, como en los casos particulares de Santiago de Chile y Buenos Aires, muestran como usualmente la modificación funcional y físico-espacial de algunas zonas específicas están acompañados de ciertos cambios socio-demográficos (Contreras 2011), o por lo menos evidencia la aparición de una clase social que emerge en el actual escenario económico pos-fordista, como los profesionales y directivos, que asumen funciones de coordinación y asesoramiento (Cuenya 2008). Es importante para la comprobación de este tipo de fenómenos, el uso de estrategias cuantitativas -como los cambios en las cifras de ocupantes propietarios y arrendatarios de un barrio- que complementen la metodología cualitativa, sin embargo, en vista de que nos encontramos frente a un proyecto precoz en su implementación, el análisis del discurso y la misma concepción del proyecto es fundamental para presagiar los futuros cambios socio-demográficos que se puedan presentar en el centro de la ciudad de Cali.

Los imaginarios que se vienen construyendo desde hace mucho tiempo en la ciudad tienen la capacidad de influir en los discursos y en las prácticas urbanas, discursos que escenifican intereses conflictivos entre grupos sociales y dan cuenta del significado simbólico del espacio. Estos imaginarios se pueden constatar en la manera como frecuentemente políticos locales y ciertos documentos oficiales, evocan la imagen utópica de la ciudad, buscando encontrar cierto respaldo en las intervenciones. “A partir de la caleñidad, el civismo, la ciudad limpia, entre otros, se intenta forjar una identidad, que así como adopta ciertos atributos y le asigna un valor de privilegio, también excluye otros atributos, devaluándolos” (Cerón 2015, 63).

Sin la necesidad de realizar una interpretación semántica, lo anterior se puede percibir fácilmente en los objetivos del Plan de Renovación Urbana del Centro Global de Cali, donde queda muy clara la intención de re-cualificar físicamente el centro bajo una visión de progreso, que a su vez pone en tela de juicio los valores de una zona históricamente marginada:

Inducir la productividad urbana del centro de Cali, renovando y recualificando las condiciones físico – espaciales y sociales del Centro Tradicional y del Centro Urbano – Regional de la ciudad, optimizando sus ventajas comparativas de localización estratégica, refuncionalizando las actividades metropolitanas y su oferta regional, respondiendo a las demandas y exigencias de ciudades contemporáneas, posicionando a Cali tanto en el contexto nacional, como en los ámbitos internacional y global. El desarrollo de este Plan requiere de la acción coordinada de las entidades públicas municipales y del sector privado interesado en la inversión a gran escala (Acuerdo 069 2000, 227).

A partir de estas visiones de ciudad se genera toda una cadena de discursos sobre lo que es más conveniente para la ciudad, es decir las buenas prácticas. Aparece por un lado el discurso de los diferentes funcionarios del municipio que justifica la construcción del proyecto, fundado en el arribo de prácticas marginales que se ejercen en la mayoría de ciudades. En un fragmento de la entrevista realizada a un alto funcionario de la EMRU, se resaltan aspectos como la insalubridad, el deterioro arquitectónico, la llegada de inquilinatos, la indigencia entre otros, que además se consideran sobrantes o “residuales”:

...producto del proceso de urbanización de la población y del crecimiento de estas ciudades comienzan aparecer unas zonas especialmente en los centros tradicionales de estas ciudades, que se van desocupando, que se van deteriorando, que van realizando una serie de actividades residuales de ese centro o de ese proceso de crecimiento urbano como es la presencia de inquilinatos que se empieza a ver como una problemática, la concentración en esas zonas de grupos poblacionales nuevos y que crecientes en estas ciudades ya transformadas o con tanta o alto crecimiento poblacional que es esa población que está asociada al tema de consumo de droga, al quedarse en calle que en un momento se llamaron gaminos, en otros vagos, bueno... (Funcionario 1 EMRU, en entrevista con James Gonzalez, 27 de marzo de 2017).

Lo anterior es una forma de generalizar las características de un territorio y de tener una aceptación social sobre su intervención, desconociendo sus particularidades históricas y simbólicas. Esta afirmación se refuerza con la versión de otro funcionario público que califica

al sector como un lugar invadido, haciendo alusión a los habitantes de la calle, el cual tiene que ser recuperado en términos físicos más no en términos de sus debilidades o prácticas sociales poco deseadas:

Son zonas además que históricamente han sido pobladas por residentes de calle, por gente que ha nacido en calle, entonces que tenemos que ver de como alguna manera recuperamos, son zonas carentes de espacio público de zonas verdes, son zonas que se han ido vaciando por todos estos proceso de crecimiento de la ciudad, entonces por eso la administración dice tenemos que entrar allí y articularlo con otros proyectos que se estén haciendo (Funcionario 1 Planeación Municipal Cali, en entrevista con James Gonzalez, 30 de marzo de 2017).

En este punto es necesario hablar de las particularidades de cada barrio y hacer énfasis en las características sociodemográficas presentadas en la contextualización del capítulo III, ya que así como se desconoce por parte de la Administración Pública la existencia de un tejido social y una vigencia de la memoria histórica del barrio el Calvario, también se intenta mostrar la misma realidad para el barrio San Pascual, cuando sus características socio-demográficas difieren mucho del primero. Eso es lo que nos muestran en común los relatos de los residentes de San Pascual entrevistados:

Pero para los que van a venir eso es un punto estratégico hermoso ya de hecho puede pasar en el proyecto porque tiene un punto estratégico, pero para los que actualmente vivimos para la administración no vale nada, nosotros sabemos que es un punto que puede haber y por eso fuimos escogidos por la estrategia que tiene junto con él para desarrollarse, pero para la administración no... eso es un barrio malo hay problemas de micro tráfico hay problema de prostitución allí, hay problema pero no es demostrable donde decimos... bueno si nos tenemos que ir por el tema social que nos demuestren esos problemas sociales. Nosotros no tenemos nada contra el Calvario pero el Calvario si tiene esa degradación social y esa degradación física que anuncia el decreto, pero san pascual no tienen la degradación como tal entonces no es justificable (...) (Carlos Córdova, residente barrio San Pascual, en entrevista con James Gonzalez, 23 de marzo de 2017).

Eso demuestra también la conformidad que sienten las personas de vivir en el lugar, a pesar de lo que se diga desde la administración y de la percepción que manejan las personas foráneas sobre San Pascual; en los testimonios de las personas entrevistadas -en su mayoría personas de más de 40 años- expresan un arraigo y una valoración por el lugar donde viven, rescatando aspectos como los vínculos vecinales, la accesibilidad y los servicios públicos:

Y aquí pues hablando ya de la parte moderna todos los habitantes de aquí vivimos muy tranquilos tenemos todos los servicios de energía, muy buena el agua la mejor aquí de la ciudad. Además de eso gozamos de buen transporte tenemos tres estaciones que no las tiene ningún barrio, nosotros aquí estamos cerca del centro (Armando Córdova Torijano, residente barrio San Pascual, en entrevista con James Gonzalez, 30 de marzo de 2017).

Por otro lado, los medios de comunicación más reconocidos se apoyan en los discursos de las figuras públicas, para seguir desprestigiando las zonas a intervenir; se mencionan conceptos como la revitalización, el crecimiento compacto y la modernización de la ciudad. El anuncio publicado por el periódico “Publimetro” el día 21 de marzo de 2010, poco después de haberse anunciado el inicio del proyecto Ciudad Paraíso, es un claro ejemplo del estigma histórico hacia estos sectores deprimidos de la ciudad y el total desconocimiento (invisibilización) de la comunidad allí asentada.

A finales del 2018 el corazón de Cali mostrará su mejor cara. El centro de la capital del Valle del Cauca, que hoy luce en medio de antiguas casas abandonadas, desorden urbanístico y fenómenos como el microtráfico, el reciclaje y la prostitución, será reconstruido gracias al plan Ciudad Paraíso, en el que se invertirán más de un billón de pesos (Ortiz, Publimetro 2010).

El análisis de los testimonios, las publicaciones y visiones sobre el proyecto Ciudad Paraíso, demuestra que desde hace bastante tiempo se viene dando un proceso sistemático inducido en el centro que busca la salida de los propietarios actuales y la entrada del sector inmobiliario, lo cual puede representar un cambio en la estructura sociodemográfica. Este proceso consistió primero en el abandono por parte del Estado, la estigmatización del sector como consecuencia de dicha desinversión y el desalojo que se da actualmente de los habitantes tradicionales de manera forzada, donde no se ha llegado a ningún tipo de acuerdo que les permita disfrutar del futuro proyecto “Ciudad Paraíso”. Ángela Franco, académica reconocida de la ciudad de Cali, coincide en que en el centro se puede presentar un proceso de elitización, de hecho, manifiesta que es un fenómeno más complejo que se viene dando el cual no se aleja del concepto de gentrificación.

Los habitantes actuales tienen una baja probabilidad de vivir en los desarrollos inmobiliarios de Ciudad Paraíso por sus condiciones económicas, es altamente posible que como propietarios o arrendatarios tengan que irse a otro sector que esté al alcance de sus posibilidades. Es usual que en estos casos se den procesos de “gentrificación” que significan una sustitución de la población

actual por una población con mayor poder adquisitivo (Ángela Franco, en conversación (correo electrónico) con James González, 22 de abril de 2017).

La oferta de servicios especializados, de un comercio de mayor valor agregado y de funciones superiores que proyecta Ciudad Paraíso, va dirigida directamente a una clase mejor acomodada, que puede ser tanto para la elite gerencial como para los nuevos sectores emergentes o grupos profesionales (jóvenes y adultos) que poseen demandas de consumo comercial y cultural (Contreras 2011). Cuando los bienes para el consumo colectivo como la vivienda quedan a disposición del mercado inmobiliario, es muy probable que se presente cualquiera de estas dos características: un proceso de elitización en el cual dichos productos se adquieren por parte de las personas que estén dispuestas a pagar una suma considerable; y una degradación de estos bienes de uso fundamental.

#### **2.4. Aumento significativo de productos inmobiliarios**

Uno de los indicadores más importantes de la mercantilización del desarrollo urbano en América Latina de acuerdo a los postulados de Carlos De Mattos (2008), ha sido el aumento significativo que han tenido los negocios inmobiliarios en las ciudades principales de la región, lo cual ha generado una suerte de transformaciones aceleradas en la estructura urbana. Esto son los casos de Santiago, Sao Paulo y Ciudad de México, donde se puede notar una dinámica constante en la construcción y remodelación de varios espacios de sus áreas metropolitanas (Morales Gasic, Meza 2012). Ajenos a esta situación, existen casos como el de Cali, donde apenas se podría hablar del desarrollo a largo plazo de un sector determinado, es decir, un lugar donde la industria de la construcción concentra la mayoría de sus esfuerzos. Lo anterior de igual manera, no significa que no se estén presentando nuevas y complejas formas de producción de ciudad como veremos a continuación. En esa medida, se da por entendido que no se busca realizar un análisis específico, sino más bien conocer a partir de diversas dinámicas, el contexto de desarrollo actual de la ciudad de Cali y hacia donde apunta en los próximos años, lógicamente haciendo un énfasis especial en el caso de renovación urbana que nos compete.

Uno de los procesos que marco un punto de inflexión en el crecimiento de Cali, fue la habilitación en el nuevo milenio de 2600 hectáreas de suelo para la expansión de la ciudad. A pesar de ser un proceso natural de las ciudades, la cuestión radica en el cómo aun habiendo áreas potenciales de desarrollo, se dispone de una cantidad considerable de suelo. Esto nos

podría dar una pista del tipo de desarrollo actual en Cali, no obstante, es una forma muy limitada de confirmar el fenómeno de la mercantilización urbana, además que también podríamos dejar de lado el análisis de la aparición de nuevas formas de desarrollo, por ello que se hace indispensable el uso de datos cuantitativos y proyecciones cualitativas. Algunos datos extraídos de fuentes secundarias, nos demuestra en primera medida, la capacidad de la industria de la construcción en Cali en relación con otras ciudades de América Latina, y por otro lado su especialización productiva en la actualidad.

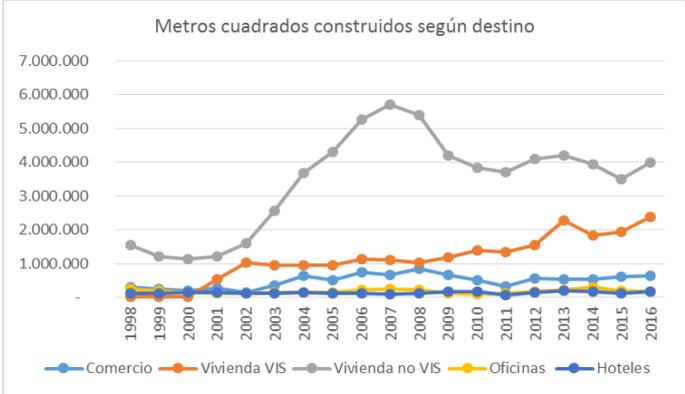
Para hacernos una idea a nivel nacional de la primera característica, a enero de 2015, la oferta disponible de vivienda nueva en Cali y su área de influencia fue de 7.441 unidades (Camacol Valle 2015), la cual representó un 53% de la oferta de Bogotá, que a la misma fecha tenía 14.093 unidades disponibles (Camacol Bogotá y Cundinamarca 2015, 36). Si bien es cierto, existe una disimilitud importante entre estos mercados -especialmente en su demanda-, que no daría lugar a pensar en una comparación, al confrontar la oferta de vivienda de Bogotá con la de Santiago –ciudades que comportan características demográficas similares-, notamos una brecha aún más importante a favor de la ciudad chilena; para el primer trimestre del 2015 el stock de viviendas disponibles en la gran Santiago era de 43.366, un poco más de tres veces la oferta de Bogotá.

Si damos una mirada a la construcción de otros destinos diferentes a la vivienda en Cali y en otras ciudades del continente, para el año 2015, según la revista Forbes de México, estaba prevista la construcción de 500.000 m<sup>2</sup> de oficinas para Santiago de Chile y 400.000 m<sup>2</sup> para Ciudad de México (Forbes México 2014), cifras muy altas si se comparan con los 210.818 m<sup>2</sup> que se ejecutaron en el mismo año en la ciudad de Cali (DANE 2017). En ese orden de ideas, se podría manifestar que la actividad edificadora en Cali es ciertamente pequeña si se compara con otras latitudes del continente, sin embargo, esta situación no fue una razón lo suficientemente fuerte para que no se haya presentado un aumento cuantitativo y cualitativo de los negocios inmobiliarios.

Remitiéndonos a la especialidad productiva de la industria de la construcción y a la característica actual de desarrollo en Cali, las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), evidencian que la participación promedio en los últimos 16 años –a partir del 2016- de la vivienda en la construcción total de todos los destinos, ha sido del 75%; dentro de ese segmento, la producción de vivienda diferente a la Vivienda de Interés

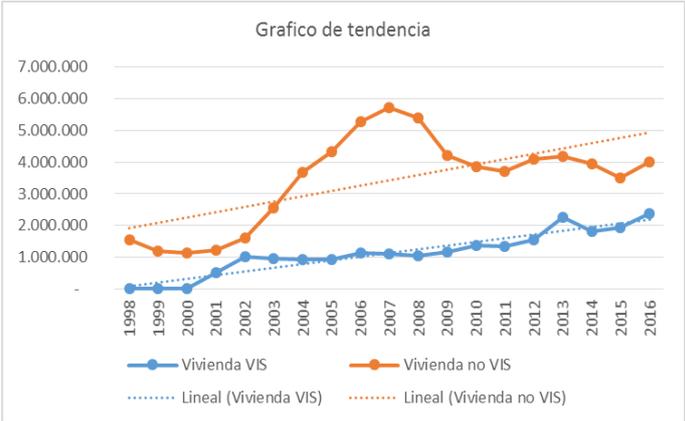
Social (no VIS), ha venido teniendo en los últimos 16 años una participación promedio del 74% (DANE 2017). Lo que nos revelan estos datos, es que la actividad edificadora se ha centrado en una mayor proporción a satisfacer a una demanda solvente, que consume a su paso, el único y el mejor suelo disponible de la ciudad de Cali. Aunque datos de años anteriores al 2000 presentan una dinámica similar, lo cierto es que después del nuevo milenio –tiempo en que se dio la apertura a un nuevo modelo normativo urbano- las cifras aumentaron exponencialmente, tanto de la vivienda diferente a la VIS como la VIS, lógicamente con un dominio de la No VIS, tal como se muestra en la figura 4.1 y 4.2.

**Figura 4.4. M2 construidos por año según destino**



Fuente: Datos del DANE

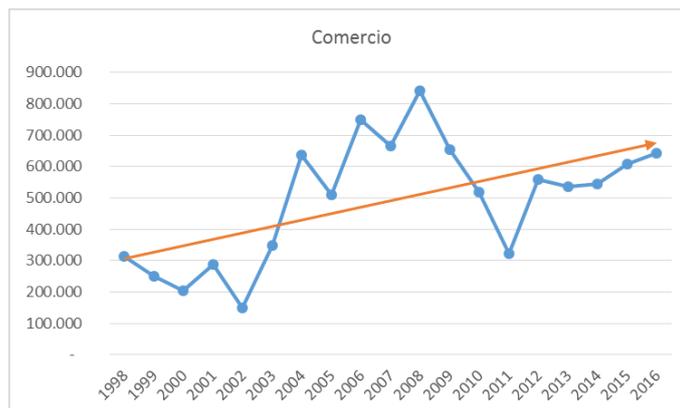
**Figura 4.5. Tendencia lineal m2 construidos VIS y No VIS**



Fuente: Datos del DANE

De manera paralela a la vivienda VIS y no VIS, a inicios del año 2000, los metros cuadrados construidos de comercio tuvieron un repunte importante, que pese a haber tenido un descenso significativo en el año 2008, mantiene desde ese momento hasta la fecha una tendencia de crecimiento, tal como se puede analizar en la figura 4.3.

**Figura 4.6. Tendencia lineal m2 construidos comercio por año**

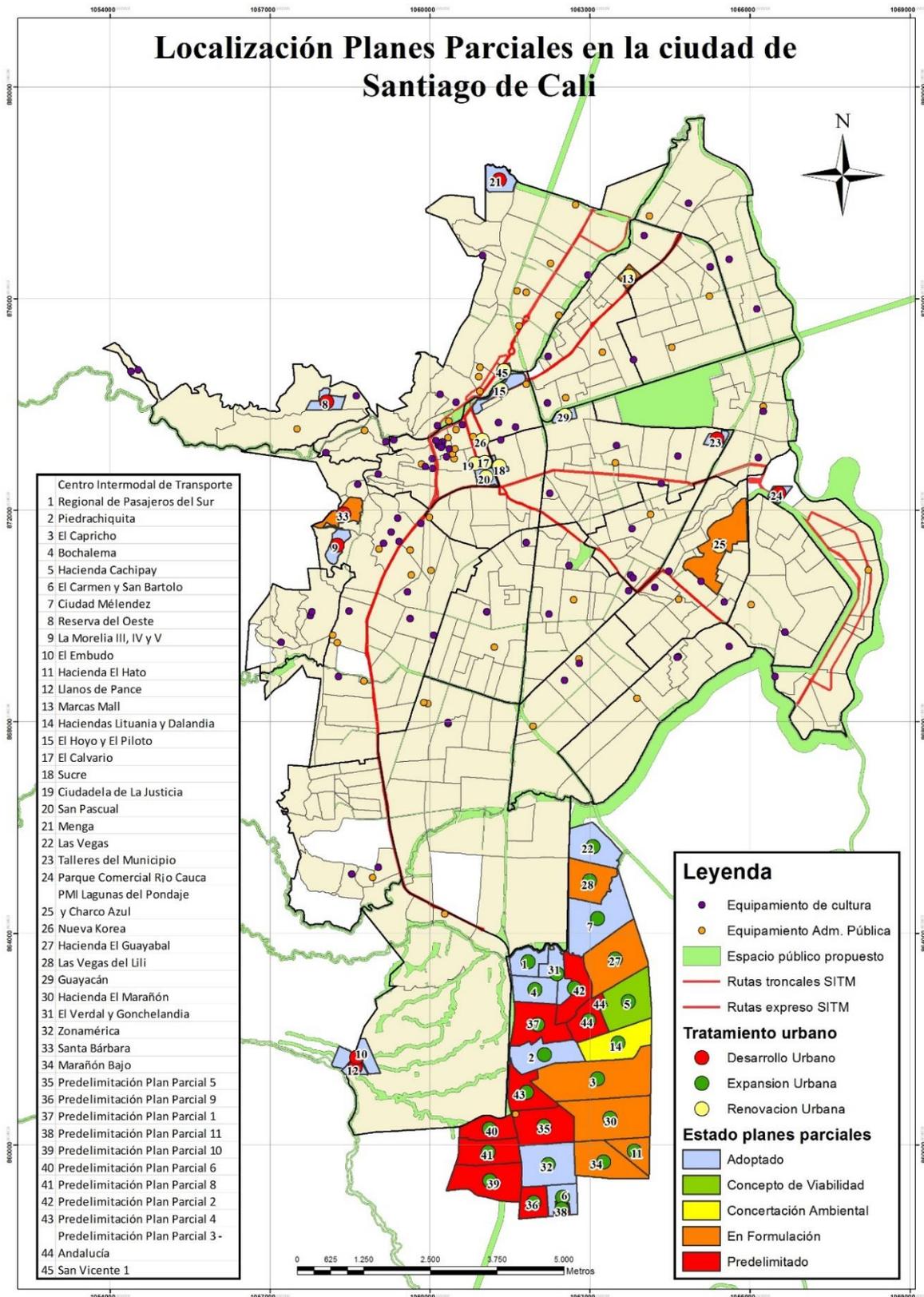


**Fuente:** Datos del DANE

Estas cifras son compatibles con una nueva lógica de urbanización que se está empezado a mostrar en la ciudad y que hizo parte de nuestro análisis. En las áreas donde se atrae más el interés público – centralidades de primer y segundo orden-, se vienen presentando en los últimos 16 años, con ciertos desfases temporales, dos procesos de desarrollo a tener en cuenta: el primer proceso iniciado a principios del año 2000, consiste en la reconversión de antiguos espacios comerciales a causa de una estrategia de modernización mercantil; el segundo proceso y que merece mayor atención, tiene que ver con las grandes operaciones de renovación urbana que se vienen implementando mediante planes parciales desde hace más de cinco años, las cuales buscan transformar total o parcialmente antiguos espacios industriales y residenciales, en nuevas áreas funcionales para la circulación de mercancías y para vivienda de estratos altos.

Este último caso no se refiere solamente al plan de renovación urbana Ciudad Paraíso, sino también a otros planes que se proyectan realizar bajo similares condiciones tal como se presenta en la figura 4.7. En dicha figura se puede apreciar como los planes parciales de renovación urbana tienen una localización privilegiada dentro en la ciudad, al contar con una excelente accesibilidad, no solo por su cercanía a equipamientos importantes, sino por su conexión directa con el resto de la ciudad que se da a través de las troncales principales del sistema BRT. Por último, el mapa nos muestra claramente como la ciudad se está desarrollando de una manera insular, por medio de planes parciales que generan segregación y fragmentación social.

Figura 4.7. Localización de Planes Parciales en Cali y su estado actual



Fuente: Mapa utilizando datos del IDESC Cali

### **3. El plan de ordenamiento territorial de Cali como variable explicativa de la mercantilización del desarrollo urbano**

Después de repasar los acápite 1 y 2 del capítulo IV, se afirma la hipótesis planteada al principio de este estudio. Un factor directo que está condicionando el desarrollo urbano mercantilizado en las últimas décadas, son los actuales planes urbanos que han incorporado elementos estratégicos a la forma tradicional de planificar la ciudad. Estos elementos estratégicos fundamentados en la movilización e inclusión de todos los actores del ámbito urbano y en los nuevos instrumentos de gestión, no necesariamente apuntaron a mejorar las condiciones sociales, más bien priorizaron los aspectos físicos y económicos, como veremos más adelante, y como no, cuando los componentes de la “capacidad de organización social del territorio” dan cuenta de una participación totalmente sesgada a un grupo de interés que cuenta con los recursos suficientes para influenciar en las decisiones de ciudad, además de mostrar unos medios de implementación transigentes que se desprenden completamente de la norma general.

Es de esa forma que la supuesta flexibilidad que en un principio tiene como objetivo adaptar el plan urbano al cambio social y ambiental, se termina diluyendo al terminar ajustándose a los nuevos ciclos de producción económica del espacio. Esto se pudo comprobar con la validación de los componentes que hacen parte de la lógica mercantilista urbana, como la modificación de lo funcional y físico-espacial de zonas estratégicas, la posterior capitalización de dichos cambios en el aumento de la rentabilidad de los usos del suelo, la elitización y un aumento cualitativo y cuantitativo de los productos inmobiliarios.

Hay que tener en cuenta también que la naturaleza de esta tendencia se debe explicar tanto a las particularidades presentadas como en su generalidad con relación a los nuevos modos de producción. Ante esta embestida privatizadora en el ámbito urbano y la penetración del capital bancario extranjero, es que la manera de proceder de los mercados formales del suelo se da actualmente bajo la lógica financiera, donde el suelo se convierte en su principal soporte o medio para la acumulación, a lo que se le puede atribuir los cambios presentados en la estructura urbana de las ciudades.

Bajo la figura de flexibilidad normativa y eficiencia se está legitimando una política urbana subsidiaria, es decir, se están validando socialmente una serie de disposiciones que se ajustan según sea el caso, a los requerimientos de los intereses privados; de esa manera se podría

afirmar que una mayor flexibilidad no es sinónimo de un mayor desarrollo integral y territorial, por el contrario, lo que demuestra es una intención de delegar a los agentes particulares las tareas de planificación que históricamente han sido del Estado.

## Conclusiones

Las variables estudiadas y los resultados obtenidos en esta investigación, aportan algunos elementos para mostrar la relación directa que existe entre los planes urbanísticos estratégicos y la mercantilización urbana, que a su vez, pone en evidencia uno de los postulados fundamentales de la teoría urbana contemporánea, y es la manera como los planes urbanísticos actuales se concentran en una planificación del lugar y no del territorio, gracias a la ejecución de grandes proyectos (GPU) los cuales centran sus esfuerzos en la mera recuperación física. Esta situación, nos conduce en primera instancia a poner en consideración los resultados más importantes del análisis de la variable independiente, para posteriormente realizar una reflexión sobre dicha variable y evidenciar los efectos que han ocasionado los nuevos planes urbanísticos en el desarrollo urbano.

Antes de entrar en materia con la evaluación general de los resultados, es importante apuntar que frente a la complejidad de evaluar un Plan General de Ordenamiento Territorial y las diferentes manifestaciones del desarrollo urbano mercantilizado, se tomó la decisión de estudiar un proyecto específico del plan (el Plan de Renovación urbana Ciudad Paraíso), lo cual permitió inicialmente definir un recorte espacial para el análisis y posteriormente analizar las características principales de cada variable; el proyecto como caso de estudio también admitió la posibilidad de analizar la singularidad de la planificación que predomina en la actualidad, la planificación por proyecto.

1. *Nivel de interacción:* los resultados del análisis de la capacidad de organización social del territorio, tanto en la fase formulación como en la de implementación del proyecto “Ciudad Paraíso”, evidenció que el plan urbano actual adolece de inclusión e integración. En términos de inclusión, se logró identificar un sesgo en la forma y en el momento como llega la información a los diferentes actores involucrados, estableciendo de esa manera que los actores de base en este tipo de intervenciones son los últimos en recibir información, en la medida en que estos son informados en fases donde ya están definidas las formas de actuación, es decir, en instancias donde difícilmente pueden ser incluidos sus puntos de vista. Esta situación es coherente con la influencia que tienen actualmente este tipo de actores en las decisiones de una política urbana, la cual se encuentra limitada a formas institucionales existentes, donde son valorados para prácticas consultivas y cuestiones de apoyo.

En términos de integración, se demuestra que la variedad de actores y de sectores interesados en un plan de renovación urbana, no es una razón de peso para que los puntos de vista de la mayoría de los grupos se vean representados en la formulación de un plan. Evidentemente por lo que ya revisamos, los recursos de los actores económicos en este nuevo modelo se imponen por encima de los medios de las organizaciones sociales, al ser incorporados de manera directa en las instancias más importantes de la política urbana, como la formación de la agenda y en la formulación de un plan.

2. *Eficiencia:* el estudio de la segunda dimensión de la planificación estratégica, arroja como resultado fundamental, que los nuevos instrumentos -medios de implementación de un plan urbano- apuntan a lograr una mayor flexibilidad en la normativa y en la gestión, que no necesariamente responde a una manera holística de anticiparse a los cambios que se puedan presentar en el entorno, sino más bien, pretenden ajustarse a los nuevos ciclos económicos capitalistas, bajo premisas como la utilización racional de los recursos. Esta aplicación de los nuevos instrumentos no sería posible si no se llevaran a cabo una serie de cambios en el esquema institucional, cambios que deben responder a una privatización de la gestión urbana, o en otras palabras, a un Estado que asuma un rol de promotor y no de regulador.

A continuación, se mostrará la evaluación del funcionamiento de los instrumentos de gestión del plan urbano actual con base en el caso analizado:

Los instrumentos de planeación, como actos administrativos que contienen las decisiones concernientes al desarrollo urbano, van presentando cambios trascendentales en los objetivos de planeación a medida que se van acercando a los actos formales de implementación; aunque en un principio el plan general puede tener como objetivo el desarrollo de un proyecto integral bajo el marco de la sostenibilidad ambiental, equilibrio social y desarrollo urbano y territorial, en la escala de implementación, dichos objetivos se ven trasgredidos con estrategias enmarcadas en la productividad urbana, que no se articulan con las características territoriales de un lugar.

En los instrumentos de financiación y de actuación, se observa la manera como se deslegitiman los principios de ordenamiento contemporáneos –que son la base social de la mayoría de los planes urbanos de América Latina-, como el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, y la prevalencia del interés general sobre el particular. De esa manera, la

plusvalía como herramienta del instrumento de financiación y soporte de la inversión social, pasa desapercibida, ya sea por la permisividad normativa para su aplicación, o por la desviación en la destinación de los recursos. Por otro lado, los medios jurídicos que permiten a las entidades públicas territoriales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, impulsar e imponer la realización de las actuaciones públicas y privadas, contribuyen a la apropiación del suelo por parte de agentes privados para el desarrollo de proyectos que en poco o nada benefician a la colectividad urbana.

Por último, los instrumentos de seguimiento y revisión son quizás el componente que le da mayor validez a los postulados que afirman la ausencia de rigidez de los planes urbanos estratégicos, ya que estos posibilitan la calibración de las expectativas económicas de los agentes privados, que en las últimas décadas están haciendo factible los intereses municipales, específicamente en la ejecución de las grandes intervenciones urbanísticas, pero a cambio de grandes costos sociales.

Hasta este punto, la evaluación de los resultados de la variable independiente nos lleva a identificar un aspecto fundamental que va más allá de mostrar las simples falencias de un plan de ordenamiento, y es la manera como la intención de planificación territorial se disminuye a un plan de acción o a una norma de menor jerarquía. Se busca en ese sentido, hacer una reflexión sobre las disposiciones del marco institucional de los Estados Latinoamericanos en materia de ordenamiento territorial, que están cediendo el interés del Estado a los intereses particulares, por medio de autonomía normativa y operativa brindada a los “planes de lugar” o grandes proyectos urbanos (GPU), que en última instancia elaboran y ejecutan las nuevas empresas públicas de derecho privado y los agentes económicos.

Ahora bien, esta transigencia de los actuales planes urbanos se tradujo en la identificación de todas las características que hacen parte de un desarrollo urbano mercantilizado. El primer componente que se pudo reconocer fue la modificación funcional y físico-espacial de las áreas centrales estratégicas, que se da en este caso, con la transformación total de la estructura predial preexistente y la intención del proyecto en crear nuevas formas de acumulación y de consumo, por medio de servicios e infraestructura de alto nivel, como el comercio y servicios administrativos. Pese a que no se logró verificar de manera tangible los cambios generados en la rentabilidad de los usos del suelo por dicha transformación, se pudo establecer el potencial económico del suelo, que arrojó como resultado una brecha de renta bastante amplia entre lo

que existe y lo que se proyecta; evidentemente este resultado favorece a la renta proyectada y a los agentes que captan esta sobre-ganancia localizada.

De la misma forma como sucedió con el estudio de los cambios en la rentabilidad de los usos del suelo, para el análisis de la elitización, no se contó con una evidencia tangible que pudiera verificar dicho fenómeno, ya que el proyecto se encuentra en etapa de implementación, sin embargo, se pudo indagar sobre el proceso histórico de los barrios a intervenir y las tendencias del proyecto, mostrando de esa manera, que detrás de la implantación de un plan de renovación urbana en un lugar donde implique la presencia de población, desde mucho antes, se empieza a establecer un proceso sistemático que induce la salida de los mismos y una posterior entrada del sector inmobiliario, lo cual puede representar un cambio en la estructura socio-demográfica. Este proceso consiste en el abandono por parte del Estado, la estigmatización la población como consecuencia de dicha desinversión y como particularidad del caso específico de estudio, el desalojo de los habitantes tradicionales de manera forzada. Finalmente, el cuarto componente del desarrollo urbano mercantilizado identificado en el estudio de caso, es el aumento de los productos inmobiliarios, que se ha dado tanto de manera cualitativa como cuantitativa, lo cual se empieza a manifestar significativamente desde inicios del nuevo milenio bajo una estructura híbrida de crecimiento, es decir, por medio de un crecimiento difuso -habilitación irracional del suelo-, y un crecimiento compacto con la renovación de áreas en desuso o áreas céntricas marginales. Esta fecha de apertura de un nuevo desarrollo urbano coincide con la entrada en vigencia del nuevo marco institucional de planificación territorial mencionado; se debe tener presente de igual manera, que en la ciudad de Cali no se cuentan con cifras estrepitosas de producción inmobiliaria en los últimos años, si se compara con otros contextos regionales, que de alguna manera hayan ocasionado una suerte de transformación acelerada en la estructura urbana.

Los detalles presentados sobre la nueva tendencia de mercantilización, que ha representado no solo una transformación total del espacio construido sino también una salida inducida de la población tradicional, está ocasionando bajo un enfoque de gestión basado en la subsidiaridad, un repliegue significativo del capital inmobiliario-financiero. Con la penetración del capital bancario extranjero en la mayoría de los países de la región —o la globalización financiera-, la actividad edificadora ha ido ganando importancia en la economía, incluso por encima del capital productivo industrial, por un lado, por la producción de valor

en el espacio urbano y por la generación de empleo, aunque esta última se da en condiciones de inestabilidad (Pradilla 2014, 44).

De allí surge la consideración final de este estudio, y es la manera como la utilización del suelo sin un estricto control del Estado está provocando cambios muy drásticos en la estructura física y social de las ciudades. En el caso de la renovación total de áreas centrales pobladas, mientras el Estado realiza todo un proceso complejo para la consecución de suelo, los desarrolladores inmobiliarios esperan el momento para apropiarse de dicho suelo y en un segundo momento extraer toda la renta derivada de una operación urbanística. Este es un proceso indirecto de privatización y de posterior mercantilización, que va en detrimento de las condiciones generales para la reproducción de la formación social, en particular las de la reproducción de la población.

Después de haber mostrado los resultados más importantes de las variables de estudio y de argumentar su relación, se presentará a continuación, desde un sentido micro, uno de los aportes más relevantes del caso de estudio al debate teórico. Haciendo referencia al proceso más reciente de mercantilización urbana, como la renovación por proyecto, el caso específico de Cali nos revela una nueva tendencia de reconversión urbana, es decir, un tipo de renovación urbana acelerada -o renovación tipo “Bulldozer”- (Franco 2008), que, si bien ya existía en Latinoamérica, su aplicación se justificaba en la premisa del interés común. Este tipo de accionar urbano fue utilizado por mucho tiempo en la región para el desarrollo de proyectos de carácter eminentemente público, como la construcción de infraestructuras o los llamados proyectos de primera generación (Lungo 2006), pero ahora se dispone al servicio de los desarrollos inmobiliarios.

En ese orden de ideas, es preciso resaltar que el marco jurídico que en algún momento permitía otorgar al gobierno central, herramientas legales para construir proyectos integrales en áreas en las que implicara una demolición total, hoy en día es un respaldo hacia las iniciativas locales mixtas que persiguen intereses particulares y una validación de las intervenciones perversas en las que no se presenta ni si quiera una recomposición del valor de uso. Así las cosas, nos encontramos en un proceso de transición de los proyectos urbanos de carácter mercantil, especialmente los de renovación urbana que actualmente se caracterizan por la rehabilitación de los centros históricos.

## Anexos

### Anexo 1: guías de entrevista semi-estructurada

#### 1.1. Guía de entrevista focalizada a habitantes del sector

- Introducción y estímulo inicial
- ¿Por qué decidiste mudarte a la Floresta y cuánto tiempo llevas viviendo en el barrio?
- Desde que vives en el barrio, cuéntame respecto a los cambios más significativos que has notado en el barrio (en las casas, calles, seguridad).
- ¿cuéntame sobre los efectos que ha tenido en la vida de las calles el proyecto de renovación urbana? ¿cómo han sido las relaciones los vecinos?
- ¿Pertenece a alguna organización barrial? Si pertenece, cuéntenos cuáles son sus principales intereses, preocupaciones y propuestas.
- ¿Cree opina usted sobre los cambios sociodemográficos que se puedan presentar en el sector? ¿pierden los anteriores habitantes del barrio la posibilidad de una localización estratégica?
- ¿Cómo quedó planteada la renovación urbana en el nuevo POT de Cali, se adapta a lo que necesita la ciudad?
- ¿Cuál ha sido la estrategia de participación ciudadana en este proyecto – desde la socialización de la revisión y el ajuste del POT hasta la fecha- por parte de la Administración Municipal?
- ¿Cuáles han sido los canales de información?
- ¿Qué tan frecuente son los espacios de socialización con los dirigentes barriales y comunidad en general?
- ¿Qué propuestas han sido tenidas en cuenta por parte de los dirigentes barriales y comunidad?
- ¿En el censo que realizaron en el barrio, hubo lugar a un espacio para aclaración de dudas?
- ¿Existen temas adicionales que le parecen importantes, pero que no han sido tematizados todavía?

## 1.2. Guía de entrevista focalizada a funcionarios públicos (expertos)

- Introducción
- ¿Cuál es el objetivo general de la EMRU y de la Alianza para la Renovación Urbana de Cali en ese proyecto?
- ¿En su opinión por qué cree que se escogen esos sectores para iniciar la renovación urbana en la ciudad?
- Cuéntame un poco sobre las características generales de los cuatro planes parciales que se están desarrollando en el marco del PRU Ciudad Paraíso y su estado actual (va haber vivienda No VIS).

### Preguntas puntuales:

- ¿Cómo ha sido el proceso de gestión del suelo (Los predios quedan en primera instancia a nombre del municipio y después son vendidos)?
- ¿En su opinión cuáles son los beneficios que le aporta este proceso de renovación urbana a la ciudad de Cali?
- ¿Cuáles son los beneficios sociales, económicos y ambientales? ¿Se logra una sostenibilidad en el desarrollo urbano de este proyecto?
- Es muy probable que por las características tan particulares que tendrá este sector (centralidad, servicios avanzados) este se valore en algunos años. Frente a esta situación va haber algún tipo de fuente de captación de plusvalía?
- ¿Cree opina usted sobre los cambios sociodemográficos que se puedan presentar en el sector? ¿pierden los anteriores habitantes del barrio la posibilidad de una localización estratégica?
- ¿Cómo quedó planteada la renovación urbana en el nuevo POT de Cali, se adapta a lo que necesita la ciudad?
- Se habla del desarrollo de 4500 viviendas en el centro ¿Cuántas viviendas Vis y No Vis se van a desarrollar? ¿Ya estas definidas esas zonas para vivienda?
- ¿Cuál ha sido la estrategia de participación ciudadana en este proyecto – desde la socialización de la revisión y el ajuste del POT hasta la fecha- por parte de la Administración Municipal?
- ¿Cuáles han sido los canales de información?

- De acuerdo con los actores identificados en este proceso: ¿Qué tan frecuente son los espacios de socialización con los diferentes sectores (gremios, dirigentes barriales, comunidad en general)? ¿qué otros actores participan (del Estado, organismos multilaterales)? ¿Qué propuestas han sido tenidas en cuenta por parte de los diferentes sectores sociales?

#### Plan de gestión social

- ¿Cuáles son los alcances del plan de gestión social que se está adelantando?
- ¿Existen temas adicionales que le parecen importantes, pero que no han sido tematizados todavía?

### **1.3. Guía de entrevista focalizada a académicos (expertos)**

- Introducción
- ¿En su opinión porque cree que se escogen esos sectores para iniciar la renovación urbana en la ciudad de Cali?
- ¿Cree usted que el proyecto de renovación urbana mejorara la calidad de vida de los actuales residentes de San Pascual y el Calvario?
- ¿Cuáles son los beneficios que le aporta este proyecto de renovación urbana a la ciudad?
- ¿El Estado asume un rol de regulador en este proyecto?
- ¿Se pueden generar procesos de "elitización" en dicho proceso, es decir, puede haber cambios sociodemográficos?

## Anexo 2: respuesta de oficios enviados

### Oficio 1



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN

JAMES GONZÁLEZ GUEVARA  
Calle 72 A 4-35 CASA 9  
Teléfono: 3127320184  
Correo electrónico: [james.gonza@hotmail.com](mailto:james.gonza@hotmail.com)  
Cali

Asunto: respuesta derecho petición - actas del proceso de participación de la revisión y ajuste del POT.

Cordial saludo.

En atención a su requerimiento realizado mediante el radicado N° 201741730100251112, en el que solicita copia de las actas del proceso de participación ciudadana llevado a cabo durante los años 2012-2014, en el marco de la revisión y ajuste del POT de Santiago de Cali - Acuerdo 069 del 2000, me permito informarle que estos archivos se encuentran disponibles para descarga y consulta pública desde el año 2014 en las siguientes página web:

Documentos Fase I (2012):

[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot\\_2014/fase\\_i\\_rapot2012](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot_2014/fase_i_rapot2012)

Documentos Fase II (2013 – 2014):

[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot\\_2014/fase\\_ii\\_rapot\\_20132014](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot_2014/fase_ii_rapot_20132014)

Si los enlaces fallaran, será necesario dirigirse a la página web <http://www.concejodecali.gov.co> y ubicar en la parte media el banner verde "POT 2014", allí encontrará toda la documentación relacionada con la revisión y ajuste del POT – Acuerdo 069 del 2000.

Atentamente,

CÉSAR AUGUSTO LONDOÑO GÓMEZ  
Subdirector de Planificación del Territorio  
Departamento Administrativo de Planeación Municipal

Proyectó: Daniela Manrique – Contratista Subdirección de Planificación del Territorio  
Revisó: María Constanza Saade Rivera – Contratista Subdirección de Planificación del Territorio

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10 Teléfono: 6689100 Fax 8895630  
[www.cali.gov.co](http://www.cali.gov.co)

Oficio 2

885 1325



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 201741320500025791  
Fecha: 07-04-2017  
TRD: 4132.050.13.1.953.002579  
Rad. Padre: 201741730100251112

JAMES GONZÁLEZ GUEVARA  
Calle 72 A 4-35 CASA 9  
Teléfono: 3127320184  
Correo electrónico: [james.gonza@hotmail.com](mailto:james.gonza@hotmail.com)  
Cali

Asunto: respuesta derecho petición - actas del proceso de participación de la revisión y ajuste del POT.

Cordial saludo.

En atención a su requerimiento realizado mediante el radicado N° 201741730100251112, en el que solicita copia de las actas del proceso de participación ciudadana llevado a cabo durante los años 2012-2014, en el marco de la revisión y ajuste del POT de Santiago de Cali - Acuerdo 069 del 2000, me permito informarle que estos archivos se encuentran disponibles para descarga y consulta pública desde el año 2014 en las siguientes página web:

Documentos Fase I (2012):  
[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot\\_2014/fase\\_i\\_rapot2012](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot_2014/fase_i_rapot2012)

Documentos Fase II (2013 – 2014):  
[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot\\_2014/fase\\_ii\\_rapot\\_20132014](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/pot_2014/fase_ii_rapot_20132014)

Si los enlaces fallaran, será necesario dirigirse a la página web <http://www.concejodecali.gov.co> y ubicar en la parte media el banner verde "POT 2014", allí encontrará toda la documentación relacionada con la revisión y ajuste del POT – Acuerdo 069 del 2000.

Atentamente,

CÉSAR AUGUSTO LONDOÑO GÓMEZ  
Subdirector de Planificación del Territorio  
Departamento Administrativo de Planeación Municipal

Proyectó: Daniela Manrique – Contratista Subdirección de Planificación del Territorio  
Revisó: María Constanza Saade Rivera – Contratista Subdirección de Planificación del Territorio

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10 Teléfono: 6689100 Fax 8895630  
[www.cali.gov.co](http://www.cali.gov.co)

### Anexo 3: Técnicas de recolección de información y análisis de datos

Variables	Dimensiones	Componentes	Unidades observables	Fuentes	Técnicas/registro
<b>Planificación urbana flexible</b>	Capacidad de organización social del territorio (nivel de interacción) (González 2013)	Inclusión	Intensidad de la participación	Gobierno local, actores no estatales, fuentes secundarias	Entrevistas semi-estructuradas a expertos institucionales y grupos base sobre la estrategia de participación ciudadana. Revisión documental y revisión en medios de comunicación. Entrevistas semi-estructuradas y revisión documental.
		Apertura del proceso (canales de información)			
		Integración	Complejidad (pluralidad de puntos de vista)	Gobierno local, actores no estatales, fuentes secundarias	
			Intersectorialidad (pluralidad de áreas de política en la que participan los actores)		
	Eficiencia (Montes 2001)	Nueva estructura administrativa	Cambios institucionales	Fuentes secundarias, gobierno local	Revisión documental - Entrevistas semi-estructuradas
	Nuevos instrumentos de gestión	Revisión de los objetivos del plan general frente a la operatividad de los instrumentos de gestión.	Fuentes secundarias, gobierno local	Revisión fuentes documental - Entrevistas semi-estructuradas	
<b>Desarrollo urbano mercantilizado</b>	Globalización financiera	Modificación funcional y físico espacial	Cambios en los usos del suelo	Fuentes secundarias	Revisión documental
		Globalización financiera (De Mattos 2008; Pradilla 2014)	Modificación en la rentabilidad de los usos del suelo (Cuenya 2011)	Cambio en los valores del suelo (en el área aledañas y del proyecto)	Fuentes secundarias
		Elitización (Lungo 2005)	Cambios socio-demográficos	Gobierno local, actores no estatales, fuentes secundarias	Entrevistas semi-estructuradas: entrevistas a expertos (2); entrevista a privados (0); grupo triangular con dirigentes barriales (1); entrevistas a personas de la comunidad (2); entrevista a experto académico (1)
		Aumento significativo de productos inmobiliarios de carácter mercantil (cuantitativo)	Metros cuadrados construidos de proyectos afines en los últimos años, en comparación con años anteriores.	Fuentes secundarias	Revisión documental DANE y localización de intervenciones mediante un análisis socio-espacial

Fuente: elaboración propia

## Lista de referencias

- Forbes, 2014. Las 6 ciudades latinas que mueven al sector inmobiliario. *Forbes México*, 02 de abril de 2014. <https://www.forbes.com.mx/las-6-ciudades-latinas-que-mueven-al-sector-inmobiliario/>
- Abramo, Pedro. 2011. “Formas de financiamiento del acceso a la tierra y el funcionamiento del mercado inmobiliario”. En la producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Ecuador: OLACCHI.
- Abramo, Pedro. 2012. “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *Revista EURE* 38(114): 35-69.
- Acuerdo 300. 2010. “Por medio de la cual se conceden exoneraciones tributarias, y se concede un beneficio y un reconocimiento para el proyecto de renovación urbana “Ciudad Paraíso” conformado por los planes parciales Calvario, San Pascual y la institucional sede de la Fiscalía General de la Nación. Cali: Concejo de Santiago de Cali.
- EMRU, 2011. “Volver la Mirada al centro, una gran oportunidad de negocio”. [https://www.emru.gov.co/noticias/n00171\\_2011\\_03\\_16.html](https://www.emru.gov.co/noticias/n00171_2011_03_16.html)
- Alfonso, Oscar. 2012. “Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá”. *Revista EURE* 38 (114): 99-123.
- Arocena, José. 1995. ¿Cómo definir desarrollo local? En *el desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, 5-13. Caracas: Nueva Sociedad.
- Blanco, Ismael. 2009. “Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona”. *Revista Española de Ciencia Política* 20: 125-146.
- Boisier, Sergio. 2012. “Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América latina en los siglos XX y XXI”. *ILPES/CEPAL/ONU*: 1-22.
- Cabrero, Enrique. 2000. Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, 19-90. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Camacol Valle. 2015. «Balance actividad edificadora: indicadores líderes - LIVO 2015». *Boletín Económico*, febrero de 2015. Acceso en julio de 2017. <http://camacolvalle.org.co/wp-content/uploads/2016/08/1.-boletn-econmico-febrero2015.pdf>
- Camacol. 2015. Actividad edificadora. Informe de coyuntura febrero 2015: cifras a enero de 2015, febrero del 2015, en Bogotá, Cundinamarca.

[http://ww2.camacolcundinamarca.co/documentos/informes/Coyuntura/Presentacion\\_Coyuntura\\_ene\\_2015.pdf](http://ww2.camacolcundinamarca.co/documentos/informes/Coyuntura/Presentacion_Coyuntura_ene_2015.pdf)

- Carmona Vanegas, Jorge Mario. 2015. “la planificación urbana y la ciudad capitalista en la producción del espacio”. IV simposio Internacional de Ciencias sociales *Ciudades, Crecimiento Urbano y Sustentabilidad*, Universidad Federal de Mato Grosso, Goiania, 11-14 de noviembre. Carrión Mena, Fernando. 2014. La ciudad y su gobierno en América Latina. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Cerón Peña, Mishelle Andrea. 2015. “Sociología de la política urbana: análisis del plan de renovación urbana “Ciudad Paraíso””. Tesis de pregrado, Universidad del Valle-Colombia.  
<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/8087/0508778-P-S.pdf?sequence=1>
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui. 2009. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En: *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, 35-50. Buenos Aires: CLACSO <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20130712043756/06cicco.pdf>
- Concejo de Santiago de Cali. 2000. *Acuerdo o69 del 2000: Plan de Ordenamiento Territorial*. Cali: Concejo de Santiago de Cali.
- Concejo de Santiago de Cali. 2014. *Acuerdo o373 del 2014: Plan de Ordenamiento Territorial*. Cali: Concejo de Santiago de Cali.
- Contreras Gatica, Yasna. 2011. “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socio-espaciales significativos”. *Revista Eure* 37 (112): 89-113.
- Córdova, Marco. 2012. “Descentralización e institucionalización del sistema de partidos en contextos locales. Bogotá y Quito en perspectiva comparada (1978-2011)”. Documento de trabajo, FLACSO Ecuador.
- Cuenya, Beatriz. 2011. “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. *Cad. Metrop.* 13 (25): 185-212.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2005. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

- DAPM Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal Cali. 2014. *Expediente Municipal*. Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal Cali.
- De Mattos, Carlos. 2006. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En *América Latina: cidade, campo e turismo*, compilado por Amalia Inés Geraiges de Lemos; Mónica Arroyo y María Laura Silveira, 41-74. Buenos Aires: CLACSO
- De Mattos, Carlos. 2008. Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, coordinado por Marco Córdova, 35-62. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- De Mattos, Carlos. 2010. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. – Revista de Geografía del Norte Grande 47: pp. 81-104.
- Decreto 411 0 20 0349. 2010. “Por medio de la cual se adopta la planificación zonal para el área de planificación urbana de los barrios el Calvario, Sucre y San Pascual y se dictan otras disposiciones”. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Decreto 911 0 20 0155. 2007. “Por el cual se adopta el plan parcial de renovación urbana del barrio San Pascual”. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Decreto 911 0 20 0363. 2010. Por la cual se adopta el plan parcial de renovación urbana “Ciudadela de la Justicia”, ubicado entre las calles 12 y 13 con carrera 10 y 11 (Manzanas A-0202 y A-0203) del barrio El Calvario. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Decreto 911 0 20 0868. 2013: “Por medio del cual se adopta el plan parcial para el área de planificación definida en el barrio El Calvario”, ubicado entre la calle 13 y 15 y entre las carreras 10 y 12 de Santiago de Cali. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali
- Diario El País. 2014. El POT no fue concertado con comunidades: líderes de Cali. *El País*, 01 de agosto, sección Noticias. <http://www.elpais.com.co/cali/el-pot-no-fue-concertado-con-comunidades-lideres-de.html>
- Díaz Orueta, Fernando. 2007. “Los grandes proyectos de desarrollo urbano y la reconfiguración socioespacial de las ciudades: el barrio de Lavapiés (Madrid)”. *Cuaderno Urbano* 6: 169-193.
- EMRU, Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali. 2015. Proceso de empalme EMRU 2015 – 2016. Cali: Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali. [https://www.emru.gov.co/informes/empalme/2015\\_informe\\_empalme.pdf](https://www.emru.gov.co/informes/empalme/2015_informe_empalme.pdf)

- EMRU, Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali. 2016. Respuesta al oficio No. 21.2-454 del 19 del Concejo Municipal de octubre de 2016. Cali: Empresa Municipal de Renovación Urbana.  
[http://www.emru.gov.co/informes/estrategia/2016-11-15\\_informe\\_al\\_concejo\\_municipal.pdf](http://www.emru.gov.co/informes/estrategia/2016-11-15_informe_al_concejo_municipal.pdf)
- Espinosa, León. 2006. “El Plan Piloto de Cali 1950”. *Revista Bitácora* 10 (1): 222-233.
- Estupiñán achury, Liliana. 2006. “El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas”. *Revista Diálogos de Saberes* 25: 91-108.
- Fernández, Gabriel y Sergio Paz. 2005. Marketing de ciudades y territorios. *Revista Abaco* 2 (44-45), 63-70.
- Fernández, Güell. 1997. La Planificación Estratégica de Ciudades. En *Planificación Estratégica de Ciudades*, 51-66. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SA.
- Franco, Ángela. 2009. “Impactos de la renovación urbana: estudio de caso proyecto Tercer Milenio en Bogotá”. Tesis de maestría, Universidad del Valle-Colombia.
- González Medina, Moneyba. 2012. La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s)* 3 (2): 271-291.
- González, Mirta y Alberto Villavicencio, 2010. “Planes estratégicos: ¿un proceso participativo o una nueva estrategia empresarial? el caso de Mar del Plata”. Ponencia presentada en el XI coloquio Internacional de Geocritica. Universidad de Buenos Aires, 2-7 de mayo.
- Greene, Ricardo. 2005. “Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno”. *Revista EURE* 31 (94): 77-95.
- Harvey, David 2014. Contradicción 1: Valor de uso y valor de cambio. En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, 31-30. Quito: IAEN.
- Harvey, David. 1978. “The Urban Process under Capitalism”. *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 2: 101-31.
- Harvey, David. 1997. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Hidalgo, Rodrigo y Michael Janoschka, ed. 2014. “La ciudad neoliberal: estímulo de reflexión crítica”. En *la ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, 7-32. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo, Rodrigo. 2008. “Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: Precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria”. *Scripta Nova* 12 (270):113.

- Janoschka, Michael. 2002. "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *Revista Eure* 28 (85): 11-20
- Janoschka, Michael. 2016. "Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina". *Revista Invi* 31 (88): 27-71.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 2005. "Capítulo 4. Precisar qué va a observarse". En *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza pp. 125-159.
- Klein, Juan-Luis. 2005. "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal". *EURE*, Vol. XXXI, N° 94: 25-39.
- Kooiman, Jan, ed. 2005. *Gobernar en gobernanza*. En *la gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lefebvre, Henri. 2013. *La Producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing
- Ley 388. 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.
- Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca y Cámara de Comercio de Cali. 2012. *Estudio del valor del suelo urbano en Cali 2012*. Cali: Lonja de propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca.
- López Morales, Ernesto, Ivo Ricardo Gasic y Daniel Alberto Meza. 2012. "Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago". *Revista Invi* (27) 76: 75-114.
- Lungo, Mario. 2005. "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". *Urbano* 8(11): 49-58.
- Maldonado, María Mercedes, et al 2006. *Instrumentos de planificación y gestión en Planes Parciales, Gestión Asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico Colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy, páginas 61- 88.
- Martínez Toro, Pedro. 2014. "El centro urbano de Cali, entre El Calvario y Ciudad Paraíso". *Revista Prospectiva* 19: 167-195.
- Medina Gallego, Carlos. 2012. "Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado". En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, 139 - 170. Buenos Aires: CLACSO.
- Mejía, Arturo. 2013. "Ordenamiento territorial y gestión de suelo en Ecuador". En *Competencias y gestión territorial: memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 100-108. Ecuador: Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

- Monclus, Francisco Javier. 2002. “El “modelo Barcelona” ¿una fórmula original? de la “reconstrucción” a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004)”. *Perspectivas Urbanas* 3: 1-13.
- Montecinos, Egon. 2005. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93: 77-88.
- Montes Lira, Pedro Felipe. 2001. “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”. División Medio Ambiente y Desarrollo – CEPAL serie 45.
- Navas, Gabriela. 2012. “Malecón 2000 - El inicio de la regeneración urbana en Guayaquil: un enfoque proyectual”. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.
- Olivera, Guillermo. 2002. “La gestión del suelo para el desarrollo urbano en México”. *Revista Mexicana de Sociología* 64 (4): 169-203.
- Ortiz Cortez, Heinar. No tiene fecha de publicación. Así es Ciudad Paraíso, el proyecto de renovación urbana más importante de Cali. *Publimetro*.  
<https://www.publimetro.co/co/cali/2016/02/18/asi-ciudad-paraiso-proyecto-renovacion-urbana-mas-importante-cali.html>
- Pascual, José, coord. 1999. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Pírez, Pedro. 2014. “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 29 (3): 481-512.
- Pradilla, E. 2014: *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. *Cad. Metrop.* 16 (31): 37-60.
- Proaño Cortez, María Fernanda. 2013. “Efectos de los conjuntos cerrados de Chillogallo en la vida urbana de los habitantes”. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador.
- Rivera Borrayo, Elizabeth. 2016. *Procesos de transformación socio-espacial a través de grandes proyectos urbano-arquitectónicos*. En *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos?*, 145-174. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Rodríguez Vaquero, Jesús. 1985. *Ideología y planificación urbana*. *Paralelo* 37 8-9: 497-506.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1456829>
- Rodríguez, Marcelo. 2016. *Transformaciones y conflictos socioespaciales en la política de renovación urbana: el caso de la Ronda en el centro histórico de Quito*. En *Procesos*

- urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos?*, 227-266. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Rofman, Alejandro 2006. “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”. En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, comps. Adriana Rofman y Alejandro Villar, 37-58. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ruiz-Tagle, Javier. 2016. “La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago”. *Revista EURE* 42 (125): 81-108.
- Sagredo, Francisco y Horacio Maximiliano. 2003. “Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana”. Serie Medio ambiente y desarrollo, N° 73. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Salazar Gil, Felipe. 2017. El Norte, ¿la nueva zona de expansión de Cali? *El País*, 10 de enero, sección Noticias. <http://m.elpais.com.co/california/el-norte-la-nueva-zona-de-expansion-de.html>
- Sasa, Zuhra. 2013. “La transformación de Barcelona: El Modelo Barcelona a través de sus modelos y su historia”. *Revista de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica* 4 (2): 54-81.
- Sassen, Saskia. 2001. “elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global”. En *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, editado por Fernando Carrión, 177 - 198. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Scarpacci, Martin. 2014. “EL GPU de Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: Rosario, Argentina 2003-2013”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Smolka Martin y Laura Mullahy, ed. 2007. “Política del suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana”. En *Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, 323 - 328. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Soja, Edward. 2008. “La metrópolis en crisis”. En *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, 149 - 168. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stiglich, Matteo. 2012. “La planificación privada aplasta la inclusión”. *Revista Quehacer* 188: 96-101.
- Sua, Sandra. 2016. “Factores que han condicionado la participación ciudadana en la planeación urbana. Estudio de caso de la ciudad de Bogotá en el plan de ordenamiento territorial entre los periodos de 1990-2013”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.

- Topalov, Christian. 1978. “La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta”. En *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, 15-26. México: Edicol.
- Topalov, Christian. 1978. Las contradicciones de la urbanización capitalista. En *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, 15-26. México: Edicol.
- Universidad del Valle y Universidad San Buenaventura Cali. 2010. *Plan del centro global de Cali – diagnóstico urbanístico*. Cali: Universidad del Valle.
- Universidad Icesi. 2008. “Una visión inicial de las comunas de Cali”. En *Una mirada descriptiva a las comunas de Cali*, 9-13. Cali: Universidad Icesi.
- Vásquez, Edgar. 1990. *Historia del desarrollo económico y urbano de Cali*. Boletín Socioeconómico 20: 1-28.