

LA EXPANSIÓN URBANO-REGIONAL Y SU IMPACTO
SOBRE EL ABURRÁ SUR: TRANSFORMACIONES
SOCIOESPACIALES RECIENTES Y POLÍTICAS MUNICIPALES

SANTIAGO VÉLEZ VILLEGAS

santiago.velevil@gmail.com

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
SOCIÓLOGO

ASESOR:

OMAR ALONSO URÁN ARENAS

SOCIÓLOGO

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

MEDELLÍN

2019

Resumen

Esta monografía se propone indagar sobre la forma en que los municipios del sur de Valle de Aburrá (Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Caldas) se han adaptado al proceso de regionalización a través de sus políticas económicas y de ordenamiento territorial, para así identificar el patrón espacial emergente en esta área de la ciudad-región en las dos décadas comprendidas entre 1995 y 2015. Para ello se realiza un estado del arte de la investigación académica sobre el tema y se hace una revisión de las políticas municipales de desarrollo económico y ordenamiento territorial y de la dinámica de los actores de la planeación municipal, acompañada de un análisis de las tendencias económicas y espaciales de estos municipios a través de los datos sobre producción, empleo, movilidad y mercado inmobiliario. Se encuentra evidencia de que el Aburrá Sur ha desarrollado conexiones económicas y políticas muy estrechas con el centro metropolitano en lo que se podría denominar una concentración creciente de funciones de dirección económica y política, y una descentralización de actividades y de población hacia los municipios periféricos. El papel peculiar del Aburrá Sur es el de constituir tanto una nueva centralidad al tiempo que se refuerzan sus lazos de dependencia con el centro metropolitano. Esta subregión consigue articular centralidades y periferias en una unidad sub-regional distinta pero indisociable de la metrópolis en su conjunto. En la relación espacio-producción de la economía urbana la importancia de la *producción del espacio* físico urbano se hace cada vez mayor frente a los criterios de *producción en el espacio* o de ventajas de localización. La construcción del entorno físico de la ciudad, como lo muestran las cifras sobre la dinámica inmobiliaria, se ha convertido en un renglón central de la economía urbana y en una fuerza definitiva en la definición de la política de la ciudad. Esa política se decanta por una gestión urbano-regional de corte gerencial que toma a Medellín como su modelo y prioriza las políticas de

internacionalización y la articulación con los clúster estratégicos regionales y con los megaproyectos metropolitanos. Finalmente, se confirma la contradicción observada por investigaciones anteriores entre el modelo de ciudad compacta orientado por los planes metropolitanos y municipales, y las tendencias a la dispersión y el fraccionamiento producidas por los mercados inmobiliarios y del suelo urbano.

Palabras Clave

Regionalización; gestión urbano-regional; planeación urbana; Valle de Aburrá; desindustrialización

Abstract

This monography investigates the way in which the southern municipalities of Valle de Aburrá (*Aburrá Sur*: Itagui, Envigado, Sabaneta, La Estrella and Caldas) have adapted to the process of regionalization through their economic policies and land-use planning, in order to identify the emerging spatial pattern in this area of the city-region in the period between 1995 and 2015. The methodology is based on an extensive review of academic research on the subject and a review of the municipal policies on economic development and city planning, accompanied by an analysis of the economic and spatial trends of these municipalities through data on production, employment, mobility and the real estate market. Evidence is found that the Aburrá Sur has developed very close economic and political connections with the metropolitan center in what could be called a growing concentration of economic and political management functions, and a decentralization of activities and

population to the peripheral municipalities. The peculiar role of the Aburrá Sur is to constitute a new centrality while reinforcing its ties of dependence with the metropolitan center. This sub-region manages to articulate centralities and peripheries in a distinct sub-regional unit that is nonetheless inseparable from the metropolis as a whole. In contrast with the criteria of production in space or localization advantages of the urban economy, the importance of the production of the urban physical space becomes increasingly relevant. The construction of the physical environment of the city, as shown by figures on real estate dynamics, has become a central feature of the urban economy and a definitive force in the definition of city policy. This policy opts for an urban-regional managerial management that takes Medellín as its model and prioritizes internationalization policies and articulation with regional strategic clusters and metropolitan megaprojects. Finally, the contradiction observed by previous research between the compact city model guided by the metropolitan and municipal plans and the dispersion and fractionation tendencies produced by the real estate and urban land markets is confirmed.

Keywords

Regionalization; city-regional management; urban planning; Aburrá Valley; deindustrialization.

Contenido

Introducción	9
Planteamiento del problema.....	9
Objetivos	12
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos	13
Estrategia metodológica.....	13
1. Sociedad, espacio y ciudad. Antecedentes teóricos del problema.....	17
1.1Proceso económico y transformación espacial.....	18
1.2 La ciudad latinoamericana como objeto de estudio 29	
1.3Tendencias globales y regionales en el proceso urbano 40	
2. Caracterización del proceso de regionalización. Terciarización, expansión y desconcentración concentrada.	55
2.1 La transformación productiva del Valle de Aburrá.....	56
2.2 Transformación y especialización espacial.....	65
A manera de síntesis	78
3. El proceso político de la planeación. Actores, relaciones y conflictos	83
3.1 El proceso socio-político reciente en el Valle de Aburrá: interpretaciones teóricas.....	83
3.2 La planeación de la ciudad-región	87

3.3 Relaciones y conflictos en el proceso de planeación	91
3.4	Línea del tiempo de la
planeación	100
A manera de síntesis	105
4. Políticas municipales de desarrollo y ordenamiento territorial. Entre la adaptación al	
modelo regional y la explosión inmobiliaria.	109
4.1 Comparativo de los Planes de Desarrollo Municipal (enfoques, objetivos, prioridades,	
evoluciones y relaciones).....	111
4.2 Comparativo de las políticas económicas	117
4.3 Comparativo de los instrumentos de ordenamiento territorial (Planes Parciales y	
POT).....	119
4.4 Comparativo de la dinámica inmobiliaria.....	124
4.5 Comparativo encuesta de viajes.....	138
A manera de síntesis	144
5. Conclusiones	148
ANEXO 1: Políticas de desarrollo económico y ordenamiento territorial por municipio	
del Aburrá Sur	168
ANEXO 2: Panorámicas aéreas comparadas de algunas transformaciones espaciales	
significativas (2001-2015)	243

Índice de mapas, gráficas y tablas

Tablas

1. Distribución del empleo en el Aburrá Sur por sectores 1993.....	58
2. Consumo de agua por municipio y tipo de uso en el 2008.....	61
3. Consumo de energía por municipio y tipo de uso en el 2009.....	62
4. Población del Valle de Aburrá 1993-2005.....	66
5. Índices de concentración urbana Valle de Aburrá 1993-2005.....	67
6. Documentos centrales de la planeación del Valle de Aburrá.....	100
7. Porcentaje de suelo urbano, de expansión y suburbano en los municipios del Aburrá Sur.....	121
8. Hitos espaciales.....	1323
9. Variación del área construida según destinación en el Aburrá Sur 2005-2015.....	124
10. Participación por municipio del Aburrá Sur del área residencial total en 2005 y 2015.....	126
11. Participación por municipio del Aburrá Sur del área industrial-bodegas en 2005 y 2015.....	127
12. Participación por municipio del Aburrá Sur del área comercial en 2005 y 2015.....	130
13. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el Aburrá Sur 2005-2012.....	137
14. Encuesta de viajes.....	138

Mapas

Ubicación del Aburrá Sur en el Valle de Aburrá	14
Municipios del Aburrá Sur.....	15
Cambios en el perímetro urbano	141
Principales procesos espaciales.....	142

Gráficas

1. Síntesis de las transformaciones espaciales en América Latina.....	36
2. Niveles de análisis de la crisis urbana.....	40
3. Efectos de la expansión suburbana	76
4. Actores sociales e instituciones	96
5. Actores de la planeación en el año 2000.....	97
6. Actores de la planeación en el año 2015.....	98
7. Distribución del área residencial 2005	126
8. Distribución del área residencial 2015.....	127
9. Distribución del área industrial 2005	128
10. Distribución del área industrial 2015.....	129
11. Distribución del área comercial 2005	130
12. Distribución del área comercial 2015	131
13. Total de licencias 2007-2015	132
14. Licencias residenciales 2007-2015	133
15. Licencias comerciales 2007-2015	133
16. Licencias industriales 2007-2015.....	134

17. Licencias oficinas 2007-2015	135
18. Licencias bodegas 2007-2015	136
19. Distribución usos del suelo 2005	137
20. Distribución usos del suelo 2015	138
Síntesis de la terciarización urbana	162

Introducción

Planteamiento del problema

Desde las últimas décadas del siglo XX, y de manera más acentuada a partir de la segunda mitad de la década de 1990, Medellín y sus municipios aledaños vienen atravesando un proceso de transformación productiva y espacial marcado por la relocalización industrial, la desaparición de ciertas actividades manufactureras y el aumento en importancia del sector terciario, especialmente el financiero (Bentacur, Stiener, & Urán, 2001; Cámara de comercio de Medellín para Antioquia, 2015). También se hace patente el auge de la construcción en altura y la reconversión de antiguas plantas industriales hacia usos comerciales, de oficinas y residenciales (Córdoba, 2013; Velásquez Higueta, 2012), todo ello vinculado al agotamiento del suelo urbano de expansión (Velásquez Higueta, 2011).

Las últimas administraciones municipales de Medellín han formulado una estrategia espacial basada en la densificación del corredor del Río y la contención de la expansión hacia las laderas (Quesada Gómez, 2006), y una orientación económica enfocada en la promoción de cinco *clúster* estratégicos (Pineda & Pinilla, 2011), para lo cual se han embarcado en grandes obras de infraestructura, transportes y proyectos de reconversión urbana articulados a una política de marketing de ciudad centrada en atraer turistas e inversionistas y articular mejor la ciudad a los flujos económicos globales de capital y mercancías (Galindo, 2014; Sierra Noreña, 2016; Zapata Cortés, 2017). Sumado a lo anterior, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se ha constituido en una autoridad regional que vincula a los municipios de la aglomeración metropolitana y busca reproducir en esa escala la orientación económica y espacial que se ha venido aplicando en Medellín (Alcaldía de Medellín - Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2011; Pineda & Pinilla, 2011).

La relación entre transformación espacial-productiva y políticas públicas urbanas es estrecha, como se evidencia en la experiencia de distintas ciudades alrededor del mundo (Márquez López & Pradilla Cobos, 2008; Méndez, 2012) y en el caso de Medellín (Betancur Agudelo & Montoya G., 2014; Franz, 2017), toda vez que la adaptación a los cambios económicos globales pasa por las decisiones de los actores situados y depende de las trayectorias de cada territorio (Caravaca & Méndez, 2003). En este contexto es inevitable que se produzcan cambios en las relaciones que vinculan a los distintos municipios de la región y en papel que cada uno de ellos desempeña en el conjunto de la aglomeración metropolitana, especialmente si se considera que el proceso de expansión regional actual acentúa el carácter policéntrico de la conurbación en el Valle de Aburrá (Betancur Agudelo & Montoya G., 2014; Pineda & Pinilla, 2011), aunque también tiende a concentrar de manera creciente las funciones de dirección y control en Medellín. Desde el despegue de la industrialización en el Valle, en las primeras décadas del siglo pasado, existe un claro vínculo funcional entre la centralidad metropolitana y los municipios del sur del Valle (Botero Herrera, 1996; González Escobar, 2007; Saldarriaga Roa, 1996), hasta hace pocas décadas marcada por la ubicación de grandes zonas industriales sobre el eje del río en estos municipios (particularmente Itagüí y Envigado). En la actualidad, los lineamientos de ordenamiento territorial y de política económica y social que emanan de Medellín se extienden, a través del Área Metropolitana y de otras instituciones como las cámaras de comercio, hacia todos los municipios de la región (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2011). Esos lineamientos incluyen la reconversión de suelos industriales hacia actividades residenciales y del sector terciario (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2012), como ha venido sucediendo en Medellín.

La acción de las entidades Estatales, en particular los municipios, es de la mayor relevancia. Distintos autores destacan los cambios en los patrones de regulación de las relaciones sociales vinculadas a la reproducción del capital como elementos centrales para

entender las nuevas realidades urbanas, especialmente en lo que toca a los regímenes laborales, la distribución de costos y beneficios en las operaciones urbanísticas y las transformaciones productivas y de usos del suelo (Franz, 2018; Méndez, 2012; Pradilla Cobos, 2010, 2013). En ese sentido, la relación entre centros de poder, coaliciones, fuentes de poder y recursos y movimientos sociales en la planificación urbana es central para su comprensión (Franz, 2017; Harvey, 2012; Franco Restrepo, 2005). Lo anterior cobra mayor importancia en la medida en que, como destaca Méndez (2012), las trayectorias particulares de cada ciudad, la configuración política concreta de sus actores, es un elemento de juicio indispensable para evaluar el impacto y el significado de los procesos globales mencionados en los apartados anteriores. En otras palabras, lo verdaderamente significativo en el estudio del caso de alguna ciudad son las particularidades de su proceso y la manera en que se ha comportado en el contexto de las últimas décadas de crisis y reestructuración.

La generalización de las dinámicas espaciales y productivas que se han desarrollado en Medellín no necesariamente es válida para los municipios del sur del Valle de Aburrá. En primer lugar, porque ha existido a lo largo de la historia de la ciudad una cierta búsqueda de autonomía por parte de estos municipios (Urán Arenas, 2014); además, porque la desindustrialización y deslocalización industrial (y en general la reconversión productiva) no han sido tan marcadas como en Medellín (Pineda & Pinilla, 2011). En consecuencia, estos municipios se encuentran en una situación compleja. Por un lado, se enfrentan a presiones económicas globales, nacionales y regionales que los impelen a asumir un determinado modelo de desarrollo y gestión urbana, que ya se ha venido aplicando en Medellín y que se promueve, a través del AMVA, como el modelo regional. Por el otro, cuentan con sus propias herramientas de política pública y de ordenamiento territorial, así como con situaciones fiscales, políticas y sociales particulares.

Con todo lo anterior, es posible plantear que la realidad socio-espacial y productiva que emerge en el Valle de Aburrá no es homogénea, sino que responde a la acción de múltiples agentes políticos, económicos y sociales, y a dinámicas territoriales particulares. Si bien es seguro afirmar que el proceso de transformación productiva y espacial trasciende las fronteras municipales (puede entenderse como un proceso de regionalización), no debe suponerse una respuesta idéntica de todos los municipios a ese proceso. Lo anterior cobra mayor validez por la falta de estudios sobre el tema. Esto es importante no sólo por la velocidad con la que transforma los espacios sino también por la ausencia de análisis académicos sobre el particular que aporten a la comprensión del fenómeno en el marco de un proceso regional, nacional y global. La gran mayoría de los estudios académicos sobre reconversión productiva y transformación espacial y del hábitat se centran en el municipio de Medellín; la casi totalidad de estudios oficiales asumen el Área Metropolitana como una totalidad funcional cuya integración es creciente, pero no aportan un análisis sistemático de los mecanismos y los determinantes (económicos, políticos, ideológicos) de esa integración. En consecuencia, esta monografía se propone indagar sobre la forma en que los municipios del sur de Valle de Aburrá (Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Caldas) se han adaptado al proceso de regionalización a través de sus políticas económicas y de ordenamiento territorial, para así identificar el patrón espacial emergente en esta área de la ciudad-región.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la adaptación al proceso de regionalización de los municipios del sur de Valle de Aburrá (Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Caldas) a través de sus políticas

económicas y de ordenamiento territorial, para identificar el patrón espacial emergente es esta área de la ciudad-región, en el período de 1995 a 2015.

Objetivos específicos

1. Caracterizar el proceso de regionalización en sus dimensiones productiva y espacial.
2. Identificar las principales políticas de desarrollo económico y ordenamiento territorial de los cinco municipios del sur del Valle de Aburrá y su relación con los lineamientos generales del proceso de regionalización.
3. Describir el patrón espacial emergente en cada municipio del sur del Valle de Aburrá y la manera en que se relaciona con el conjunto de la ciudad- región.

Estrategia metodológica

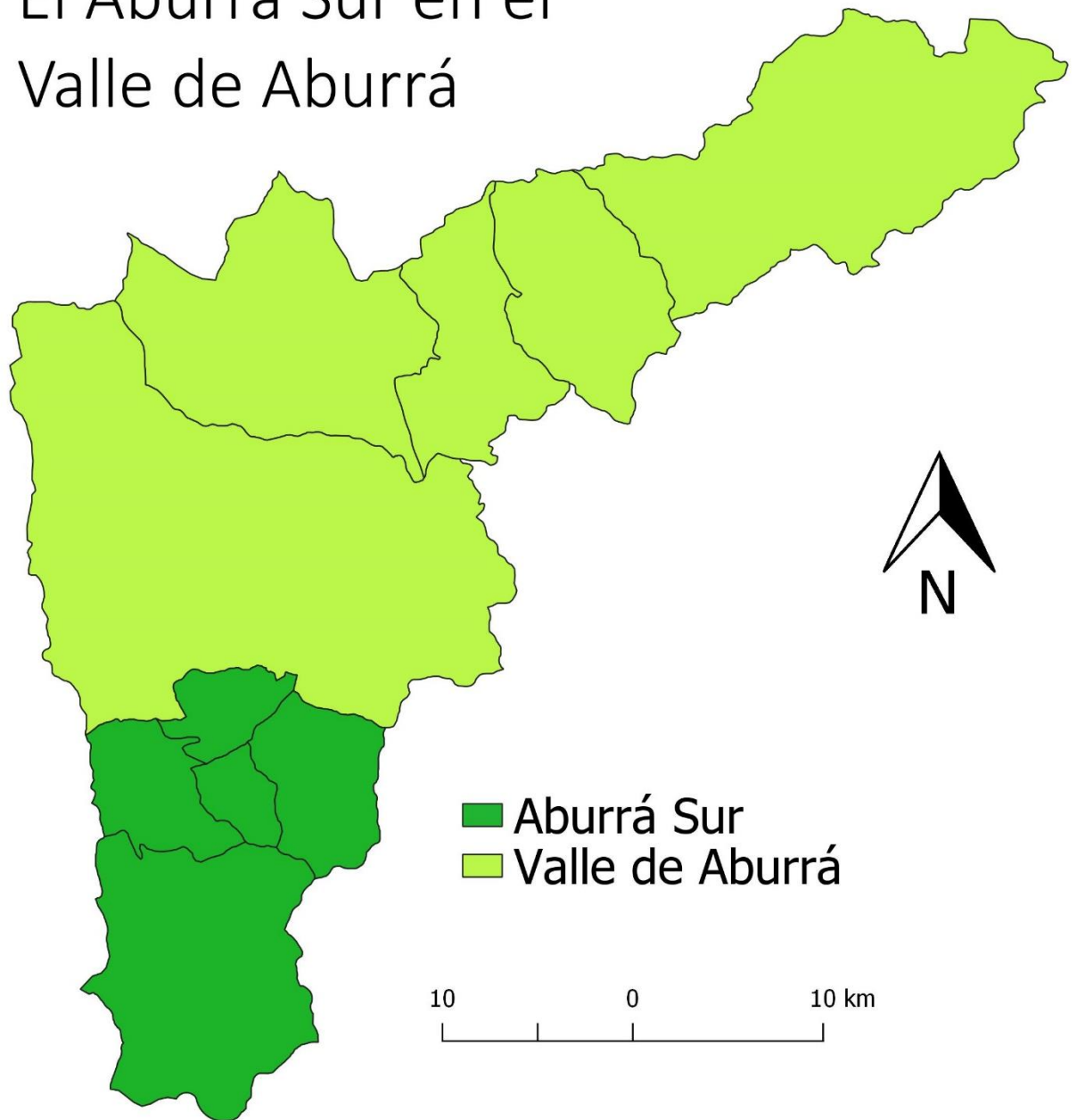
Las categorías centrales desarrolladas en este trabajo son Regionalización y Gestión Urbano-Regional. La regionalización se entiende aquí como el proceso de expansión del fenómeno urbano en décadas recientes gracias a transformaciones tecnológicas, políticas y demográficas, que conduce al crecimiento del área urbana de externalidades y el aumento de la conectividad regional y global (tanto de información como de capital y población). Conlleva dinámicas de relocalización y recomposición de las actividades económicas, frecuentemente dispersión de la producción y concentración de la dirección y control del proceso productivo, aunado a la terciarización de la economía urbana e incluye cambios importantes en la morfología de las ciudades. La gestión urbano-regional se entiende como el conjunto de acciones político-administrativas adelantadas por las autoridades territoriales o quienes detentan el poder político "a fin de promover o gestionar el desarrollo urbano o

regional de un tipo u otro" (Harvey, 2012), con los instrumentos de política pública que tienen a su disposición y a través de compromisos con actores sociales (inversionistas, ONGs, comunidades, etc.). Con base en estas categorías y su posterior desarrollo teórico, se formuló la siguiente estrategia metodológica para alcanzar los objetivos propuestos.

La estrategia metodológica está basada en el análisis de tres tipos de fuentes. La primera son los instrumentos de planeación de nivel municipal y regional. Aquí se incluyen planes de desarrollo municipales, planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales, y planes estratégicos regionales y subregionales elaborados o aplicados en el período estudiado. El segundo grupo de fuentes abarca informes y estadísticas oficiales, o de instituciones de investigación, que aporten datos sobre la transformación económica y espacial de la región. Aquí se incluyen datos del DANE, del AMVA, el IDEA, las alcaldías u otras entidades municipales, las cámaras de comercio, informes elaborados por universidades (UdeA, UN; EAFIT, Esumer, La Salle) como insumos para la planeación, como también material cartográfico o espacial como mapas y bases de datos espaciales. El tercer grupo de fuentes está compuesto por los trabajos académicos que sirven como fuentes secundarias, bien sea por los datos que aportan o por su análisis teórico. Aquí también se incluyen las entrevistas con expertos sobre el tema. A partir de la información recogida de estas tres fuentes, se realizó un análisis de los datos que se presenta en los capítulos 2, 3 y 4. Finalmente se realiza una reflexión teórica sobre esos resultados en el capítulo 5.

Mapa 1: Ubicación del Aburrá Sur en el Valle de Aburrá

El Aburrá Sur en el Valle de Aburrá



Fuente: Elaboración propia

Mapa 2: Municipios del Aburrá Sur

Municipios del Aburrá Sur



Fuente : Elaboración propia

1. Sociedad, espacio y ciudad.

Antecedentes teóricos del problema

El desarrollo del problema de investigación propuesto requiere establecer una posición teórica frente a dos temáticas centrales, inscritas ambas en la relación sociedad-espacio: la relación producción-espacio y la relación política-espacio o política-ciudad. Además, es indispensable situar el debate en el contexto teórico e histórico en el que se inscribe: delinear sus antecedentes. En consecuencia, este capítulo se dedica a establecer esa posición teórica y perfilar las herramientas conceptuales que permiten avanzar en la investigación. Consta de tres partes: (I) una reflexión inicial sobre la relación producción-espacio, como marco conceptual general para el análisis del problema concreto; (II) un recuento de los debates teóricos sobre la ciudad latinoamericana, de los que bebe este trabajo; y (III) una reseña de las tendencias globales de la transformación urbana, de la que se retoman elementos empíricos y teóricos para configurar el problema que nos ocupa.

Los referentes teóricos utilizados aquí se ubican en un área temática compartida por tres disciplinas: sociología, geografía y economía. Las líneas que separan el campo propio de cada una son muy tenues, y con frecuencia arbitrarias. No obstante, si bien este trabajo retoma muchos elementos de la geografía y de la economía (particularmente de la geografía económica), se inscriben en la sociología urbana y se enfoca en una problemática decididamente sociológica: la ciudad como escenario dinámico de procesos y configuraciones sociales. La mayor parte de los autores trabajados se enmarcan en la (muy diversa) tradición marxista de la sociología y la geografía urbanas, por ser la que con mayor rigor y con más

enérgicos debates se ha ocupado de la relación sociedad-espacio/ciudad, particularmente en el caso latinoamericano.

1.1 Proceso económico y transformación espacial

Para desarrollar el problema propuesto es necesario definir las premisas teóricas y las categorías centrales. A continuación se presentarán varias premisas teóricas comunes a los autores trabajados:

1) El espacio *social* es componente esencial de las sociedades y actúa tanto como condicionante de su funcionamiento, así como resultado del mismo. Castells (1979) afirma que “las relaciones sociales que contraen los hombres dan al espacio una forma, una función, una significación social”. En su visión de la estructura urbana la interdependencia y la acción recíproca de procesos estructurales es la clave para entender la configuración del espacio:

Analizar el espacio en tanto expresión de la estructura social equivale a estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y por las prácticas sociales que derivan de ello (Castells, 1979: 154).

Una postura similar se encuentra en Lefebvre y Harvey:

Lefebvre propone entender el espacio como una triada simultáneamente integrada por prácticas espaciales, representaciones del espacio y espacios representacionales [...] las formas y procesos sociales, entre ellos la política, no acontecen en espacios homogéneos e isotrópicos, sino que las propias formaciones sociales, en su transcurrir histórico, van configurando espacialidades y relaciones con el espacio que las diferencia de otras formaciones sociales y que dificultan o impiden pensar los procedimientos político-

democráticos dándose de manera igual o semejante en cada territorio particular (Urán, 2015: 128).

[Harvey] propone un concepto de espacio-tiempo que debe ser analizado de modo dialéctico y simultáneamente tratado como espacio absoluto (“cosa-en-sí”, con existencia independiente), espacio relativo (en tanto objetos o sujetos relacionadas entre sí) y espacio relacional (que se contiene y representa a sí mismo en relación con otros espacios de objetos y sujetos) (Harvey, 2006). Desde esta perspectiva, no existe espacio fuera del tiempo, ni tiempo fuera del espacio (Urán, 2015: 128).

2) Capitalismo como modo de producción marca un régimen espacial característico, pero modificable según particularidades de formaciones sociales concretas. Entre sus características está la división ciudad-campo (región) y la división internacional, así como su propensión a la crisis y la reestructuración (variabilidad).

La dinámica espacial del capitalismo puede separarse para fines analíticos en una doble lógica: producción en el espacio y producción del espacio. La producción en el espacio se refiere al papel de las relaciones espaciales en la producción de mercancías. Esto incluye, por ejemplo, consideraciones sobre la distancia entre factores de producción, la localización de las instalaciones, ubicación de mercados, medios de transporte y de comunicación. La producción del espacio se refiere a la manera en que las relaciones sociales configuran su entorno y dan lugar a patrones y ordenamientos espaciales de orden material y simbólico (medio físico y urbano, escalas y configuraciones socio-espaciales como la ciudad). Es así como afirma Lefebvre que

Es el espacio y por el espacio donde se produce la reproducción de las relaciones de producción capitalista. El espacio deviene cada vez más un espacio instrumental (Lefebvre, 1974: 223).

3) Por lo anterior, el espacio urbano tiene doble relación con la producción: es el lugar de producción de mercancías (implica externalidades de localización) y es una mercancía producida. Desde Harvey, la producción del espacio está inscrita en la lógica del Capital y es uno de sus recursos para conjurar las crisis. Frente a la construcción del ambiente urbano, afirma que

toda esa actividad -que dicho sea de paso, es un terreno enormemente importante para la producción de valor y plusvalores a tan largo plazo, exige como algo absolutamente fundamental para su funcionamiento cierta combinación de capital financiero e intervención estatal. Esta actividad es claramente especulativa a largo plazo y siempre corre el riesgo de reproducir, mucho más adelante y a escala muy ampliada, las propias condiciones de sobreacumulación que ayuda inicialmente a aliviar (Harvey, 2012: 73).

En esa medida, la organización social del espacio es determinante de las formas espaciales de la ciudad, bien por efecto de las instancias económicas, políticas, por referentes ideológicos, por persistencia de formas espaciales de estructuras sociales anteriores o “por la acción diferencial de individuos y de los grupos sociales sobre su marco” (Castells, 1979: 156). Esta postura teórica es clara, por ejemplo, en la definición de centro urbano como “reunión de unas funciones o actividades que desempeñan un papel de intercomunicación entre los distintos elementos de la estructura urbana” (Castells, 1992, 172). En esa medida, los componentes de la estructura urbana no se definen en sí mismos sino en su relación (funcional y simbólica) con el conjunto de la estructura. Más aun, esa relación se produce en el marco de la interacción y los intercambios que los habitantes desarrollan en el espacio, y se define en virtud de esos intercambios.

Desde la geografía, Milton Santos realiza una síntesis socio-geográfica de los planteamientos anteriores, y con ello configura un método espacial de análisis:

A estrutura espacial é algo assim: uma combinação localizada de uma estrutura demográfica específica, de uma estrutura de produção específica, de uma estrutura de renda específica, de uma estrutura de consumo específica, de uma estrutura de classes específica e de um arranjo específico de técnicas produtivas e organizativas utilizadas por aquelas estruturas e que definem as relações entre os recursos presentes. A realidade social, tanto quanto o espaço, resultam da interação entre todas essas estruturas. Pode-se dizer também que as estruturas de elementos homólogos mantem entre elas laços hierárquicos, enquanto as estruturas de elementos heterogêneos mantem laços relacionais. A totalidade social é formada da união desses dados contraditórios, da mesma maneira que o espaço total (Santos, 1985: 17).

Ahora bien, ¿qué papel tienen en este proceso los agentes sociales? La producción del espacio no es un proceso meramente económico, sino que implica imaginarios, relaciones de poder y procesos de acción colectiva. Es también proceso político. Castells (1979) considera que la planeación urbana es el momento clave de intervención de la política sobre el espacio como síntesis de estructuras sociales. Sería un mecanismo o herramienta de gestión espacial de las crisis, que constituye una política de clase y está vinculada a las condiciones territoriales:

El corazón del análisis sociológico de la cuestión urbana esté en el estudio de la política urbana, es decir, de la articulación específica de los procesos designados como 'urbanos' con el campo de la lucha de clases y, por consiguiente, con la intervención de la instancia política (aparatos del Estado)». Castells define el proceso de planificación urbana como «la intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; de regular las contradicciones no antagónicas; de reprimir las contradicciones antagónicas, asegurando, de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante». En

consecuencia, rechaza cualquier tipo de asimilación entre sus fines explícitos y su contenido social. Primero porque concibe la planificación como una práctica específica de política de clase, y segundo, porque responde a 'necesidades' no preexistentes, no naturales, sino creadas al efecto, y que sólo resultan tratadas «en la medida en que son socialmente expresadas por medio de un juego político (González, 1998: 317).

Harvey, por su parte, afirma sobre el particular que, así como la relación con el espacio es característica esencial de la producción en general y particularmente en el capitalismo, así también exige un ejercicio de poder sobre el espacio y quienes lo habitan:

La urbanización del capital presupone la capacidad del poder de clase capitalista de dominar el proceso urbano. Esto implica la dominación de la clase capitalista, no sólo sobre los aparatos de estado (en particular los aspectos del poder estatal que administran y gobiernan las condiciones sociales e infraestructurales dentro de las estructuras territoriales), sino también sobre toda la población: su forma de vida así como su capacidad de trabajo, sus valores culturales y políticos así como sus concepciones del mundo (Harvey, 2012: 106).

Por lo anterior, son los puntos de ruptura del funcionamiento sistémico, las crisis, las que abren las mayores posibilidades para el análisis de cómo la acción de los agentes territoriales incide sobre la manera en que se organizan espacialmente las actividades productivas y los distintos grupos sociales según las nuevas realidades. Es por eso que

las grandes crisis constituyen períodos de ruptura y cambio estructural en los que el agotamiento de un determinado modelo de acumulación pone en marcha todo un conjunto de transformaciones, que incluyen también una nueva solución espacial (Harvey, 2001) acorde con las nuevas condiciones emergentes (Méndez, 2012: 39).

Méndez explora la relación entre condiciones territoriales y efectos socio-espaciales de las crisis económicas. Algunas "condiciones locales" relevantes para el análisis del

impacto de procesos globales y de la crisis en las áreas urbanas son: base económica urbana, tamaño urbano y recursos específicos, sistema local de innovación y capital humano, grado y tipo de inserción exterior y trayectoria local y marco institucional. También desarrolla el concepto de *resiliencia*:

La resiliencia puede entenderse como la capacidad de adaptación positiva que muestran algunas ciudades (y regiones) que enfrentaron situaciones de crisis derivadas de acontecimientos o procesos externos que se vieron reforzados por ciertas debilidades endógenas, para resurgir fortalecidas a partir de una estrategia de transformación [...] se alcanzará sólo en aquellas que, a partir de un diagnóstico realista sobre sus limitaciones y potencialidades, son capaces de movilizar recursos y emprender acciones para superar bloqueos heredados y aplicar estrategias de innovación económica, social y territorial que permitan encontrar nuevas respuestas ante la crisis [...] La resiliencia supone aprender del pasado y apoyarse, sobre todo, en los recursos locales disponibles, pero también renovarlos y aumentar el stock de otros recursos no heredados, pero hoy estratégicos, lo que exige un esfuerzo conjunto de innovación, tanto en los ámbitos económico-empresarial, como social-institucional y en la gestión del territorio" (Méndez, 2012: 67).

La clave es el papel de los agentes locales y su imbricación con las dinámicas de la globalización:

la capacidad mostrada por los actores locales de algunas para aprovechar los recursos específicos construidos a lo largo de su trayectoria histórica, entre los que se cuentan un conjunto de valores y normas compartidos, junto a organizaciones y redes locales que propicien la identidad, la confianza o el apoyo a la innovación. La acumulación de ese capital institucional en el pasado puede favorecer cierta capacidad de resistencia frente a la crisis, mientras su activación en el presente se asociaría a una mayor capacidad de respuesta (Méndez, 2012: 64).

Para Méndez es preciso

identificar qué actores operan en cada caso y su escala de actuación, conocer y comprender sus características, intereses y valores, los mecanismos que guían el proceso de decisión, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos, o sus posibles interacciones (colaboración, competencia, conflicto) son aspectos relevantes en la interpretación del desigual desarrollo que muestran diferentes metrópolis (Méndez, 2007: 62).

La noción de resiliencia puede ser problemática pues asume una postura muy general sobre los actores del territorio, sin considerar las asimetrías y relaciones de poder, así como la apropiación desigual de los beneficios y costos de los procesos de reestructuración tras las crisis. En lo urbano no se definen sólo características espaciales, sino condiciones generales de producción y reproducción social y configuraciones territoriales que dan cuenta de control de procesos productivos y dominación político-ideológica. Así entienden autores como Castells y Harvey el sentido político de la gestión urbana, no ya en un sentido neutro como Méndez.

En un esfuerzo teórico por vincular los procesos económicos, políticos y espaciales, Lipietz incorpora en su análisis de la regulación capitalista la dimensión espacial al plantear las categorías de divisiones internacionales del trabajo, y al establecer la relación entre dotaciones territoriales de factores productivos (como configuración social concreta) y necesidades sistémicas del capital que conducen a procesos de localización y deslocalización de la producción. Como síntesis de su planteamiento, propone el siguiente *Teorema de Ricardo transpuesto*:

Las ramas más sensibles a la implicación de productores directos tenderán a buscar las regiones o segmentos del mercado del trabajo, relativamente más calificados y menos flexibles, las ramas más sensibles a los bajos costos de la mano de obra tenderán a buscar las regiones o segmentos del mercado de trabajo más flexibles (Lipietz, 1997: 26).

Así, la contemporánea división mundial del trabajo es producto no sólo de dotaciones territoriales de factores productivos distintas, sino también de trayectorias históricas específicas y decisiones tomadas por determinados agentes, como pueden ser grandes multinacionales, gobiernos nacionales o administradores urbanos, para responder a tendencias y procesos sobre los que tienen una influencia limitada y desigual. En consecuencia, los procesos de decisión y la intervención política sobre el ordenamiento espacial y productivo tienen que ver con la permanente tensión entre lo local y lo global, en la misma medida en que implica lo económico y lo político:

Es necesario que se mantenga una cierta adecuación local entre la calificación del mercado de trabajo, el tejido industrial y la estructura de la demanda local [...] la "dotación en factor trabajo" buscada es en realidad una característica socialmente construida de la sociedad local: su adecuación al paradigma tayloriano-flexible (Lipietz, 1997: 23).

A manera de síntesis, la dimensión política es relevante en el análisis urbano en la medida en que: 1) La gestión urbana, como proceso político, se encuentra inscrita en las limitaciones propias de un sistema de distribución asimétrica del poder y los recursos. Corresponde por lo general a las administraciones urbanas la función de *adaptación*, que constituye una relación entre condiciones territoriales y procesos “externos” o macro-sistémicos; 2) En la política urbana la definición de las características espaciales se vincula con intervenciones sobre las condiciones generales de producción y reproducción social, tendiente a generar configuraciones territoriales que dan cuenta de control de procesos productivos y dominación político-ideológica.

En la medida en que se avanza con la exposición, se va haciendo reiterativo el problema de la relación entre lo local y lo global, entre condiciones territoriales y procesos globales. El problema de las escalas de análisis y las trayectorias territoriales refiere directamente a las relaciones entre procesos espaciales, económicos, sociales, políticos,

culturales y la manera en que las espacialidades y temporalidades propias de cada uno se entretrejen en configuraciones particulares o en momentos coyunturales. En ese sentido afirma Hiernaux que

La reproducción del capitalismo en sí, sólo se puede entender en las formaciones territoriales específicas que articulan ciudades y regiones. No es posible entonces seguir pensando en entidades disjuntas con dinámicas diferentes o peor, dinámicas “modernas y tradicionales” como se sigue afirmando en ciertos medios. La idea de la unidad de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que se verifican en un territorio dado es esencial para evitar un pensamiento sustentado en la fragmentación territorial que desintegra la unidad misma de los procesos societarios en el territorio y, por ende, opaca su verdadera naturaleza (Hiernaux, 2014: 51).

También Harvey es enfático al plantear que para el análisis de un problema espacial y temporalmente definido es preciso “una integración dialéctica de lo universal, lo general, lo particular y los aspectos singulares de una sociedad pensada como una totalidad orgánica en funcionamiento” (Harvey, 2012: 65-6). Incorporando a estas ideas la noción de escala, Méndez propone una "perspectiva multiescalar de la crisis económica y su impacto territorial", que vincula una escala global, una escala estatal y una local. Esta última destaca por la importancia de las trayectorias, actores e instituciones:

Lo que ahora pretende destacarse es la relevancia de considerar una tercera escala de análisis relacionada con las características propias de cada lugar, que influye sobre el diverso impacto de la crisis en mucha mayor medida de lo que a menudo se considera. En este sentido, tanto las trayectorias locales y sus herencias en forma de recursos acumulados (humanos, materiales e inmateriales), como de estructuras dominantes (económicas, sociales, espaciales), las características y comportamiento de los actores locales o el marco institucional existente, tanto en el sentido de valores, normas o comportamientos como en

cuanto a redes y organizaciones consolidadas, pueden ser posibles claves explicativas de tales diferencias (Méndez, 2012: 58).

Brand también reconoce la importancia de un análisis multiescalar y añade, siguiendo a Mansfield, la necesidad de una perspectiva relacional. Esa perspectiva relacional se refiere a la producción recíproca de las distintas escalas, su interdependencia mutua y su pertenencia a una configuración global que les confiere sentido. Consecuencia de esa posición es que las escalas geográficas resulten variables, cambiantes en el proceso histórico, lo mismo que todos los procesos sociales, económicos y políticos. En esa medida,

A configuração institucional, a função, a história e a dinâmica de uma escala particular (local, urbana, regional, nacional, global) tem sentido unicamente em função de suas relações verticais e horizontais com as outras escalas [...] As transformações escalares não ocorrem mediante a substituição de um esquema “ideal” por outro igualmente ajustado às novas circunstâncias históricas, mas esta transformação é sempre experimental e condicionada por ajustes escalares herdados, isto é, pela “dependência do caminho” (path dependency)” (Brand, 2008: 12).

Para enfatizar en este planteamiento, acude a Brenner y su idea de una “producción diferencial del espacio”, en la misma línea de lo desarrollado más arriba sobre la interdependencia de procesos económicos, políticos y espaciales:

O postulado básico consiste na necessidade de entender a produção diferencial do espaço, bem como a transformação dos locais de sua regulação, que ao mesmo tempo se constitui por é constitutiva de processos econômicos e políticos” (Brenner en Brand, 2008: 14).

Santos coincide con los autores anteriores sobre el problema de las escalas de análisis y la necesidad de descubrir la dialéctica local-global. Aporta elementos sobre la configuración

de las escalas y su variabilidad, haciendo énfasis en la interdependencia como característica fundamental de las configuraciones territoriales:

Parece-nos que a raiz do problema (e de sua solução) está no fato mesmo de que os subprocessos da produção interferem uns sobre os outros e essa intersecção se dá sobretudo no espaço. Graças a tais interferências, as diversas frações de espaço são, em cada momento, dotadas de virtualidades do ponto de vista de cada qual desses subprocessos que, do fato mesmo de sua interdependência, constituem também virtualidades do ponto de vista do processo produtivo como um todo, virtualidades cuja dinâmica é grande: elas estão sempre mudando de valor e essa relativização é responsável também pela mudança de valor dos lugares (Santos, 1985: 64).

También advierte que las escalas de análisis son instrumentos conceptuales que no deben reificarse:

A análise apenas efetua urna separação lógica, a fim de permitir um melhor conhecimento do real. O espaço, como realidade, é uno e total. É por isso que a sociedade como um todo atribuí, a cada um dos seus movimentos, um valor diferente a cada fração do território, seja qual for a escala da observação, e que cada ponto de espaço é solidário dos demais, em todos os momentos. A isso se chama a totalidade do espaço (Santos, 1985: 64).

De esta manera, pueden plantearse como síntesis, en lo tocante al problema de las escalas, las siguientes premisas de análisis: 1) La consideración de distintas escalas es necesaria por la diversidad espacial y temporal de las tendencias sociales, económicas y políticas relevantes para el análisis concreto de un territorio o de un fenómeno; 2) Para una comprensión adecuada de las características de un territorio y sus posibilidades de adaptación es necesaria una lectura diacrónica de su trayectoria, que incluye necesariamente los actores

que lo configuran; 3) La noción de escala es un instrumento de análisis que permite identificar la espacialidad relativa (por su extensión y características) de un proceso, un actor, etc. Las escalas y sus relaciones son variables por la variabilidad propia de esos procesos.

1.2 La ciudad latinoamericana como objeto de estudio

Además de las consideraciones teóricas generales arriba expuestas, no puede prescindirse de una breve reseña de la manera en que la ciudad latinoamericana y sus transformaciones han sido abordadas por la sociología urbana de la región, pues en esa trayectoria disciplinar y de sus debates se inscribe esta monografía. En términos generales, destacan tres ideas.

1) El debate sobre el proceso urbano en América Latina ha mantenido desde el siglo XX un diálogo crítico con los desarrollos teóricos europeos y estadounidenses, y ha mostrado una preocupación marcada por conjugar las particularidades regionales con los fenómenos globales. Queiroz sintetiza así las generalidades de la tradición teórica urbana en AL:

Existe un consenso en la literatura sobre las particularidades de nuestra urbanización, cuando es comparada con lo que ocurrió en los países europeos y en los Estados Unidos: a) la velocidad y la intensidad de la transferencia de la población del campo a la ciudad; b) la constitución de un proceso de metropolización precoz que genera una red urbana desarticulada; c) la desasociación entre urbanización e industrialización que genera una ciudad marcada por la informalidad, la irregularidad y la precariedad en términos de las condiciones habitacionales y urbanas de vida; d) la segregación residencial y las desigualdades socioespaciales; e) la ausencia de planeación. Estas particularidades fueron pensadas en la dualidad de las fuerzas internas y las fuerzas externas, en la cual las concepciones teóricas fueron la teoría de la urbanización dependiente y la teoría del

capitalismo periférico. Una tercera teoría fue la del fordismo periférico como aplicación de la teoría de regulación para explicar el desarrollo del capitalismo en Brasil (Queiroz, 2014: 90).

2) Desde la década de 1980, las transformaciones productivas y espaciales han marcado también transformaciones en la investigación urbana, en los objetos y categorías de análisis, donde se desdibujan las dicotomías de la etapa anterior. En esa década surge una nueva "carta conceptual" de la investigación urbana en AL con tres ejes: 1) El "*patrón general de urbanización y el impacto de la globalización en la reestructuración económica y espacial, y las formas de producción de las ciudades*" (Duhau, 2014: 21), 2) La "*reestructuración social de las ciudades y particularmente a las cuestiones de la pobreza y de la polarización social*" y 3) "*los vínculos entre gobiernos locales, gestión urbana, ciudadanía y democracia*" (Duhau, 2014: 22). Afirma Duhau que

resulta evidente el rol central jugado por la oposición de procesos globales/ciudades y espacios locales en la formulación de preguntas relativas a la reestructuración económica de las ciudades y los cambios en las formas de producción de los espacios urbanos (Duhau, 2014: 23).

Frente a la teoría de las ciudades globales, que se ha convertido en paradigma predominante de buena parte de estos esfuerzos investigativos, Duhau advierte de tres "sesgos" en que pueden incurrir las investigaciones en América Latina.

El primero de ellos consiste en la tendencia a establecer vínculos directos entre lo que se denomina globalización y los procesos observados localmente, sin proporcionar los vínculos y vehículos correspondientes, es decir, las mediaciones que traducirían los supuestos procesos globales en fenómenos observados en una ciudad determinada. El segundo sesgo es que las observaciones o datos, en muchos casos, son seleccionados de acuerdo con su correspondencia que, de acuerdo con la perspectiva adoptada, deberían ser los efectos de la

globalización y el neoliberalismo. De este modo, por ejemplo, al adoptar la premisa de que las metrópolis latinoamericanas se globalizan y se sitúan en una determinada posición en la jerarquía de las ciudades globales, se presupone que su estructura socioespacial se polariza y necesariamente la segregación residencial está en aumento. El sesgo tercero consiste en que al buscar los cambios asociados con la globalización, tiende a ignorarse o a dejarse de lado dos cuestiones importantes. La primera es la inercia o persistencia de la ciudad construida. Así, de acuerdo con ciertos análisis parecería que las nuevas formas de producción del espacio urbanizado tendrían la capacidad de transformar, en unos pocos años, la organización espacial de las grandes metrópolis. La segunda es la capacidad de estar atentos a observar y a interrogar a propósito de hechos y de evoluciones inesperados (Duhau, 2014: 36).

Hiernaux también identifica en la década de 1980 un punto de ruptura en los estudios de las regiones, con el surgimiento de dos vertiente de estudio: los lugares centrales y la relación desindustrialización-región-ciudad:

la teoría de los lugares centrales muestra cierta concepción de la ciudad y de su relación con el entorno regional. Un sistema descendente, jerarquizado, de ciudades deriva del análisis de las áreas de mercado de productos de relevancia variada. De tal manera, con un modelo bien conocido, por su estructura en hexágono (¡como organización espacial de las colmenas, curiosamente muy adaptada al espíritu protestante del capitalismo!), el planteamiento inicial de los años treinta se fue adaptando a las necesidades de análisis de los sistemas urbanos nacionales de América Latina. Fue entonces apropiado por autores latinoamericanos que empezaron a estudiar las ciudades como “sistema de centros”, a partir de los cuales se pueden delimitar las regiones (Hiernaux, 2014: 47).

Los estudios de lugares centrales también incorporan por lo general la teoría de polos de desarrollo. Por otro lado, los efectos evidentes del proceso de desindustrialización de muchas metrópolis latinoamericanas con la crisis y desmantelamiento de la ISI, llevó a que

muchos investigadores prestaran atención a las nuevas relaciones entre ciudades y regiones con ocasión de este cambio en la matriz productiva. A partir de allí se activan varias líneas de trabajo:

La primera es la importancia del surgimiento de nuevos mecanismos de definición y de formación regional, no a partir de gigantescos polos, sino desde la constitución, por ejemplo de distritos industriales, en los cuales es posible encontrar mecanismos de concertación y no sólo de competencia; la formación de identidades productivas locales, etc. [...] los estudios realizados en los últimos 20 años muestran un cambio radical en el patrón de relación entre ciudades y regiones: mientras que las primeras se desindustrializan y se convierten en economías terciarizadas, las segundas acogen nuevas industrias las cuales generan el crecimiento de ciudades medias que no pasaban generalmente de ser centros regionales menores. Se incrementa además la circulación de bienes y personas entre regiones a partir de esta desintegración de las bases industriales de las principales ciudades. Sin embargo, este proceso no indica que las grandes ciudades pierden su control sobre el sistema regional, sino que lo ejercen mediante los flujos financieros entre otros, y sobre todo, por el hecho de concentrar las principales funciones de mando y las sedes de las plantas industriales que se dispersaron a lo largo de las economías regionales" (Hiernaux, 2014: 49-50).

3) Retomando los planteamientos de ambos períodos, se encuentran dos debates con trayectoria y relevancia: el de la Dependencia (el peso de los procesos económicos globales en la configuración urbano-regional), y el de la marginalidad y dualidad (especialmente en lo relativo a la capacidad de acción del gobierno urbano frente a procesos críticos como migración masiva, implantación de nuevas actividades productivas, incorporación en circuitos globales, etc.).

Pradilla, retomando a Singer y Kalmanóvitz, señala que la explicación de la urbanización dependiente requería tomar en cuenta los procesos internos de AL, su desarrollo propio y sus resistencias, y no caer en la imagen del espejo invertido:

no hemos sido el “reflejo” de los dominadores: nuestras estructuras económico-sociales se modelaron y remodelaron a partir de las características particulares del territorio, las culturas previas a la conquista, los intereses y prácticas de las clases dominantes internas en su relación de conflicto o integración con las externas, las luchas defensivas o revolucionarias, y las derrotas de las clases explotadas y oprimidas (Pradilla, 2014: 43).

Pradilla y Queiroz tiene planteamientos similares:

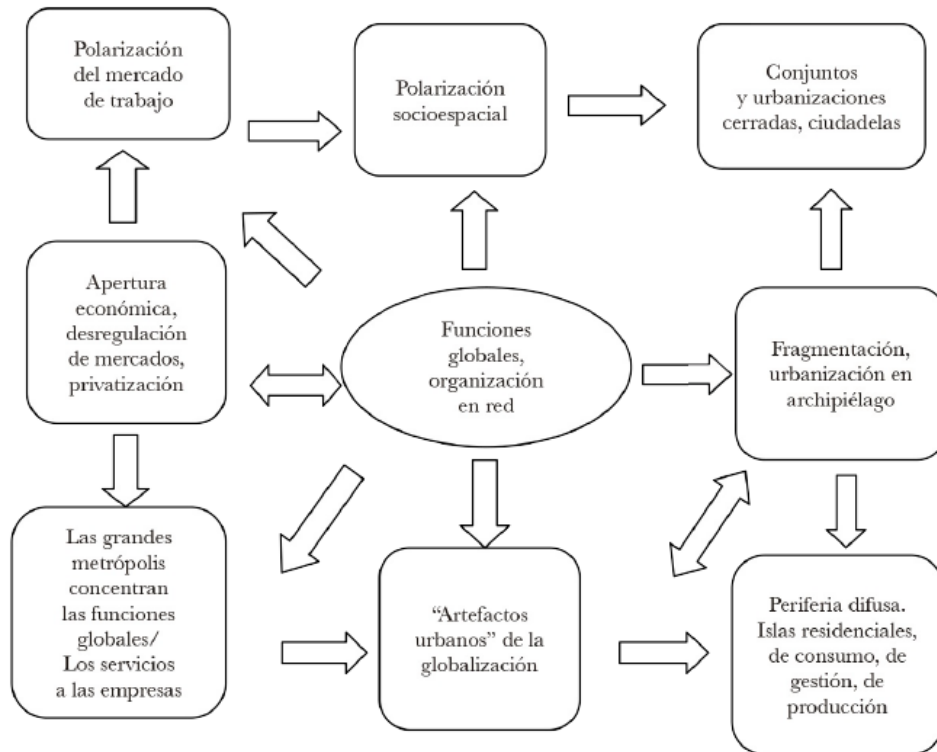
No hay dualidad estructural, sino desarrollo desigual y combinado de las formas sociales capitalistas articuladas a las pre-capitalistas sobrevivientes pero subsumidas formal o realmente al capital, porque todo proceso social implica un desarrollo desigual de las partes del todo, de las distintas formas sociales, lo que lleva a la configuración de la totalidad social como combinación de formas desigualmente desarrolladas (Pradilla, 2014: 9).

El desarrollo geográfico desigual es interpretado como un proceso diferenciado de difusión a partir de un centro que deja detrás de sí residuos de eras precedentes o se encuentra con áreas de resistencia al progreso y modernización que el capitalismo promueve [...] pienso que esta concepción teórica permitirá construir un camino de enfrentamiento de los efectos de la razón imperialista y su lógica de imposición de agendas científicas sin los riesgos de caer en la concepción de una teoría de las singularidades locales de los territorios y de las poblaciones de la periferia del capitalismo, como considero están presentes en las propuestas referidas por Rawin Connell (Queiroz, 2014: 87).

La relevancia de esos debates se hace patente cuando se revisan las transformaciones espaciales y productivas recientes de las ciudades latinoamericanas. Emilio Duhau las resume con el siguiente esquema.

Gráfico1. Síntesis de las transformaciones socio-espaciales en América Latina

El nuevo orden (socio) espacial de las metrópolis latinoamericanas de acuerdo con los estudios urbanos de la globalización. Carta conceptual de base.



Fuente: Duhau (2014)

En el esquema 3 se presenta la interpretación de los cambios en el orden socioespacial de las metrópolis latinoamericanas, los vínculos explícita o implícitamente propuestos entre distintos entes y procesos, desde la versión latinoamericana de lo que denomino estudios urbanos de la globalización. En el centro se encuentran las funciones económicas globales y su organización en red. A partir de éstas se infiere por una parte el papel de las grandes metrópolis latinoamericanas, las cuales desde esta perspectiva forman parte de una red global jerarquizada de ciudades, cuya cúspide está ocupada por las ciudades más globales [...] Se desprenden de estas premisas diversos objetos de investigación

que resultan privilegiados desde este enfoque, entre los principales: el desarrollo de funciones globales, la producción de elementos –“artefactos”– (equipamientos, redes, infraestructuras) correspondientes a tales funciones y requeridas en relación con la competitividad de las ciudades, el (supuesto) nuevo modelo espacial de las ciudades latinoamericanas y las nuevas formas adoptadas por la segregación urbana (Duhau, 2014: 24-5).

Pradilla señala algunas de las características del cambio productivo y espacial en las ciudades latinoamericanas en décadas recientes, y a partir de ellos establece una cierta continuidad de las tendencias planteadas más arriba, entre ellas la dependencia estructural. En ese sentido, serían rasgos del proceso de desindustrialización

la desaparición física de la producción, desarrollos tecnológicos muy desiguales con predominio de los atrasados, una terciarización polarizada, dominada por el trabajo precario y actividades de subsistencia, un mercado interno muy estratificado y excluyente, la carencia de infraestructura adecuada a la reproducción del capital y la fuerza de trabajo, la pobreza extrema y la violencia urbana, vinculada a la acumulación global de capital a través del narcotráfico y el contrabando [...] Su dependencia de las metrópolis hegemónicas es muy amplia en términos de origen de los instrumentos y medios técnicos, de la información y los procesos de utilización. Esta dependencia conduce a su masiva importación, que afecta fuertemente a las balanzas comerciales y de pagos nacionales y, al apoyo a la I & D local [...] Estas metrópolis son el eslabón de su nación con la acumulación de capital a escala mundial, la política de los bloques hegemónicos y la cultura internacional. Son los ombligos por donde sale el cordón umbilical que une, no para alimentar sino para drenar rentas y ganancias, a nuestras sociedades con los centros mundiales de la acumulación de capital, y subordinarlos a su poder (Pradilla, 2014: 31-4).

De la misma manera en que el precario desarrollo industrial y la masiva migración rural-urbana produjeron desde mediados del siglo XX una expansión descontrolada de las

ciudades latinoamericanas y el surgimiento de masas urbanas “marginales” con pésimas condiciones de habitación y empleo, así también la reestructuración neoliberal de la producción y del Estado ha conducido una situación social bastante tensa en décadas recientes. La “terciarización” de la economía urbana ha tenido resultados muy disímiles en las distintas urbes del mundo, y marcadamente diferentes en los centros de poder mundial y en las ciudades periféricas, entre ellas las latinoamericanas. Eso explica que

la terciarización haya tomado una forma polarizada entre un sector terciario moderno, de magnitud restringida, con tecnología avanzada, de productividad relativamente alta, que utiliza poca mano de obra pero más o menos calificada, y un sector informal de gran magnitud, técnicamente muy atrasado, de muy baja productividad, que involucra a mucha fuerza de trabajo sin calificación laboral específica, mal remunerada y sin seguridad social. Se trata, por tanto, de una terciarización informatizada de la economía urbana [...] la terciarización informal nos está mostrando la incapacidad de la economía urbana latinoamericana para integrar en la estructura formal a toda la fuerza de trabajo disponible, una de cuyas causas es, precisamente, la desindustrialización" (Pradilla y Márquez, 2008: 36).

De Mattos (2010) plantea que reestructuración económica e informacionalización producen una ampliación geográfica del espacio de acumulación que asumen dimensión mundial. El punto nodal de relocalización son las grandes aglomeraciones urbanas. Dos ejes de la reestructuración: 1) Generación y difusión de las TIC, 2) Discurso teórico-ideológico neoliberal. Ambos ejes se relacionan: "como afirma Carlota Pérez (2004: 30), cada revolución tecnológica, “se acompaña de lineamientos de ‘óptima práctica’, bajo la forma de un paradigma tecno-económico, capaz de romper con los hábitos existentes en tecnología, economía, gerencia e instituciones sociales”" (De Mattos, 2010: 83).

La autonomía de los flujos frente a los lugares genera una competencia entre las ciudades por la atracción de capitales. En el plano espacial, hay una "descomposición internacional de los procesos productivos", sobre una lógica de redes globales: *"los lugares en los que se produjo el mayor entrecruzamiento de esas redes, pasaron a constituirse en nodos básicos de una geografía que tiende a abarcar a la totalidad del planeta"* (De Mattos, 2010: 85). Los capitales tienden a escoger primero el país y luego la ciudad de destino, pues las políticas macroeconómicas, fiscales y laborales siguen estando en manos de los Estados. Se está produciendo la transición global a una nueva forma urbana (metropolización expandida y policéntrica), al tiempo que se mantiene o acentúan las diferencias o atributos locales. Destacan una serie de actividades características de la nueva etapa: 1) servicios especializados a la producción; 2) tareas de dirección, gestión y coordinación; 3) *"actividades industriales relacionadas y/o al servicio de las redes globales"*; 4) *"Distribución y comercialización de productos globales"*; 5) negocios inmobiliarios e industria de la construcción. Todo ello indica una tercerización de la base económica urbana. Por otro lado,

la nueva base económica continuó incluyendo una multitud de actividades productivas tradicionales, especialmente relacionadas con servicios cotidianos, muchos de ellos de baja productividad e informales, con lo cual se desarrolló una compleja imbricación entre procesos globales y locales, que en buena parte de los casos adoptaron modalidades específicas en cada área urbana" (De Mattos, 2010: 91). Un resultado de estos cambios es el surgimiento de *"una estructura metropolitana policéntrica, en la que tiende a atenuarse la importancia de la proximidad"* (De Mattos, 2010: 92) y donde adquiere gran importancia locacional la proximidad o acceso a circuitos y cadenas globales. De manera que las externalidades se relacionan más con las "nuevas modalidades de conectividad" que con la proximidad al centro urbano. Las nuevas condiciones económicas generaron una ampliación de las posibilidades de localización para empresas y familias, cuya consecuencia fue la expansión espacial de la ciudad hacia áreas periurbanas que se incorporan así a las dinámicas

de la ciudad. Por su parte *"las actividades de dirección y gestión también optaron por desplazarse hacia centralidades alternativas, conformadas con la propia expansión territorial de cada aglomeración y que, en muchos casos, se ubicaron en zonas del periurbano próximas a los sitios de residencia de sus ejecutivos y trabajadores de ingresos más elevados"* (De Mattos, 2010: 95).

Hay una incorporación funcional de ciudades pequeñas y medianas aledañas a las dinámicas metropolitanas (aunque no haya conurbación), y el surgimiento de centralidades alternativas reduce el papel del centro histórico. En ello coincide con Pradilla, quien afirma que la forma de ciudades como México se ha decantado hacia un patrón policéntrico marcado por una red de corredores terciarios, concomitante con la desindustrialización de la ciudad central, que se han configurado en torno a los ejes de transporte y de flujos materiales. Los denomina "pseudo-centralidades", pues carecen de "actividades públicas propias de la vida urbana". Plantea que

Detrás de la formación de los corredores terciarios se encuentra una nueva estrategia de diversas fracciones del capital. Para el conjunto del capital, los corredores son la oportunidad para modernizar, por restauración o reconstrucción total, sus ámbitos de operación y gestión que se hicieron obsoletos ante las nuevas condiciones tecnológicas [...] En la construcción de oficinas, centros y plazas comerciales, o vivienda de sectores de ingresos medios y altos, el capital inmobiliario y constructor lleva a cabo procesos de valorización de su capital productivo y genera nuevas rentas diferenciales de localización (Pradilla, 2014: 42).

Se presenta así una *"diferenciación territorial propia de las transformaciones económicas en la producción y el consumo, expresada en la emergencia de distritos financieros y negocios y de grandes equipamientos comerciales, mientras importantes áreas céntricas de la ciudad constituyen el espacio económico por excelencia de la economía informal ligada a la sobrevivencia"* (De Mattos, 2010: 99). Concluye que *"los cambios que*

han modificado su estructura, organización, funcionamiento y apariencia han evolucionado en las principales metrópolis latinoamericanas en una dirección similar a las identificadas en otras partes del mundo" (De Mattos, 2010: 100), si bien con características distintas, producto de su trayectoria histórica y su situación asimétrica en la economía mundial.

Brand afirma que todos estos fenómenos han tenido importantes consecuencias espaciales para las urbes de la región. Como consecuencia de la concentración del ingreso verificado en todos los países en los años recientes, se han agudizado las desigualdades en el acceso al mercado del suelo, lo que conlleva a un aumento en la fragmentación urbana y la segregación socioespacial. Entretanto, las actividades y sectores de la población que “ganan” con las nuevas realidades productivas se implantan en formas espaciales particulares que rompen con el resto del ambiente urbano: los servicios financieros, tecnológicos y de negocios internacionales buscan ubicaciones privilegiadas y distinción arquitectónica. Asimismo, afloran condominios residenciales cerrados y exclusivos, como también grandes proyectos de infraestructura destinados a las necesidades de las empresas multinacionales y las élites locales. Entre tanto, hay un marcado abandono del hábitat popular (Brand, 2008: 17). En cuanto a la administración y planificación urbana, señala que

O assunto mais óbvio do ponto de vista técnico diz respeito à crescente influência do setor privado na formulação da nova geração de planos de desenvolvimento territoriais inspirada na competitividade, especialmente aqueles de ordem estratégica que definem as linhas tanto discursivas como programáticas e de investimento público por meio de macro-projetos. Claramente se pôs em evidência a manifestação do novo poder das associações do setor privado na direção das cidades. Isto significou o ocaso definitivo dos caciques políticos tradicionais e líderes civis patriarcais de outrora; a partir desse momento, o empresariado privado começa a operar corporativamente e mobiliza seu poder no interior do sistema tecnocrático e participativo de planejamento, fazendo-o em nome da sobrevivência das cidades, mas agindo, de fato, em

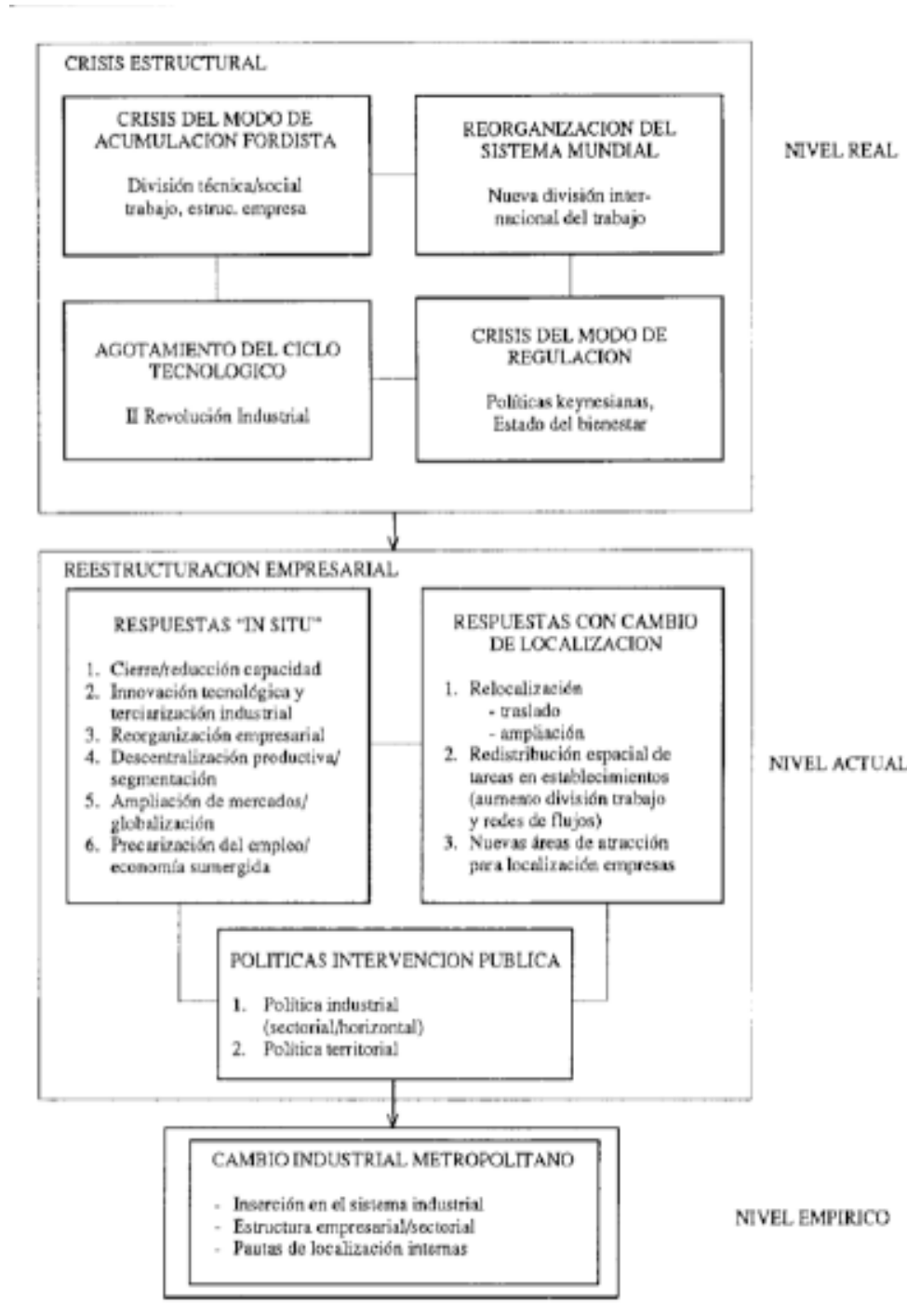
defesa de seus próprios interesses políticos e econômicos nas condições criadas pela globalização (Brand, 2008: 21).

1.3 Tendencias globales y regionales en el proceso urbano

Méndez y Caravaca (1992), en un análisis de la producción internacional sobre las ciudades y la globalización, plantean la necesidad de identificar distintos *niveles* que responden a los múltiples fenómenos de los que se compone la realidad urbana. La comprensión de sus transformaciones productivas requiere, según estos autores, la capacidad de diferenciar esos niveles y establecer sus vínculos y relaciones. El proceso de análisis propuesto lo representan con el esquema que se reproduce más abajo. Un primer nivel es denominado “real” o “estructural”; no es directamente observable ni puede someterse de manera directa a verificación empírica, pues consiste en los procesos “básicos, de fondo” que dan cuenta de las continuidades y rupturas estructurales de la vida social. En ese primer nivel están comprendidas las relaciones sociales y técnicas de producción, la división social y global del trabajo y las formas de organización y dominación política. Un segundo lo denominan “actual” y en él *“operan los agentes (públicos o privados, individuales o institucionales...) para generar los acontecimientos concretos y perceptibles”*. En ese nivel se producen las respuestas de actores públicos y privados a los cambios estructurales, respuestas que incluyen políticas de intervención económica y de planificación espacial. Finalmente, hablan de un nivel “empírico, en el que se experimentan y comprueban los resultados de esas actuaciones tal como son percibidos en la realidad”. Ese mundo empírico, percibido, sería la consecuencia de las acciones desarrolladas por los agentes en el nivel anterior, y es el nivel directamente accesible a la observación y la comprobación. Como las estructuras, los mecanismos de toma de decisiones de configuran lo empírico escapan a la observación. Sólo

lo acción de los agentes es observable, y a partir de la observación teórica de ella es posible reconstruir los niveles anteriores (Méndez y Caravaca, 1992: 16).

Gráfico 2. Niveles del análisis de la crisis urbana.



Fuente: Méndez y Caravaca (1992).

Las características de las transformaciones productivas en las décadas recientes incluyen, en el plano tecnológico, un importante aumento de la capacidad productiva del trabajo con la incorporación de notables adelantos tecnológicos y una creciente automatización de la producción, especialmente en las economías centrales. Se trata de innovaciones *“que están provocando transformaciones tan profundas en el aparato productivo que pueden ser consideradas como exponentes de una auténtica revolución tecnológica”* (Méndez y Caravaca, 1992: 16). En el plano laboral *“Aumenta por una parte, el nivel de cualificación requerido mientras, por otra, se produce una segmentación del mercado laboral, con la consiguiente desregulación y la expansión de diversas formas de precarización en el empleo”* (Méndez y Caravaca, 1992: 17). Agrega Méndez que

“El proceso de globalización también se vio acompañado desde sus inicios por cambios en la organización de la actividad productiva a los que se identificó con un nuevo sistema de organización flexible, con cadenas de valor progresivamente segmentadas y un reforzamiento de la división espacial del trabajo. Aumentó así la interdependencia entre empresas, trabajadores y territorios, con la consolidación de todo tipo de redes, visibles a diferentes escalas” (Méndez, 2012: 47).

Se ha vuelto una tendencia internacional la importancia de las estrategias de *“descentralización productiva”*. Esto significa un cambio en el paradigma de la gran industria basada en la producción concentrada en grandes plantas, para pasar a una producción segmentada espacial y temporalmente, con frecuencia en diversos establecimientos separados entre sí, no necesariamente propiedad de la misma compañía e incluso ubicados en países distintos. Todo eso producto del predominio de la *externalización* de tareas y procesos productivos que antes realizaban las mismas empresas y que ahora se encuentran distribuidos (Méndez y Caravaca, 1992: 19).

Es significativo, a la hora de leer la trayectoria de los distintos territorios, diferenciar entre estrategias *in-situ* y estrategias de relocalización en lo que se refiere a la transformación industrial:

"Frente al supuesto bloqueo del crecimiento metropolitano, comienza a plantearse ahora la idea de que la gran ciudad "pasa de una fase de crecimiento extensivo a una fase de crecimiento intensivo" (Indovina, F., 1990, 37), en la que se refuerza la especialización en actividades intensivas en capital o conocimiento, tanto en la industria como en el terciario avanzado. Junto a esos evidentes efectos positivos, no debe olvidarse que tal proceso favorece también la expulsión de ciertas empresas, sectores y grupos de trabajadores, acentuando, en consecuencia, el dualismo industrial metropolitano [...] Surge así y crece con rapidez una periferia industrial difusa que avanza sobre el espacio rural circundante, dominada por la presencia de microempresas poco capitalizadas, que operan mayoritariamente en sectores maduros y tareas intensivas en trabajo descualificado, con elevada presencia de empleo precario e, incluso, de diversas formas de economía sumergida o irregular. La fabricación de bienes de consumo simples para mercados marginales, o su integración en cadenas productivas antes integradas en el seno de la gran empresa y ahora subcontratadas, son componentes habituales del perfil que identifica esa industria marginal, frágil y con elevada mortalidad, que sirve como contrapunto a las tendencias anteriores" (Méndez y Caravaca, 1992: 23)

En lo que respecta a las ciudades de América Latina en este proceso, De Mattos (2006) identifica una serie de "tendencias constitutivas" de la nueva realidad urbana en la región, en el marco de una nueva dinámica del capitalismo global tras el agotamiento del modelo de acumulación fordista, bajo dos pilares: nuevo sistema tecnológico y políticas basadas en la ideología neoliberal. Como primera tendencia señala en "*se impuso una nueva*

arquitectura productiva basada en empresas organizadas en red que impulsaron estrategias de descentralización productiva y de dispersión de sus nodos hacia diversos lugares del espacio mundial de acumulación” (De Mattos, 2006: 47), cuya localización predominante son las grandes ciudades. Es así como

la base económica de las ciudades respectivas generalmente se vio afectada por una relativa desindustrialización y por una progresiva terciarización, con lo que los servicios pasaron a situarse como el nuevo núcleo de la respectiva economía urbana (De Mattos, 2006: 49).

La situación de las ciudades no sería homogénea, sino que se constituye una jerarquía de ciudades globales, en las que las actividades que posicionan a una ciudad son contar con la presencia de funciones de dirección de las principales empresas globales, servicios avanzados a la producción como las altas finanzas y las consultorías jurídicas y técnicas especializadas, las industrias de vanguardia tecnológica y las actividades de comercio vinculadas a los flujos globales de mercancías. En términos espaciales

el modelo de ciudad correspondiente a esta tercera revolución urbana aparece como el resultado de la transición desde la ciudad compacta, que aparecía como expresión culminante de la fase industrial-desarrollista, hacia una ciudad modulada por el entrecruzamiento de redes múltiples“ (De Mattos, 2006: 50).

En el plano laboral, coincidiendo con Méndez y Caravaca (1992), De Mattos señala que el predominio de

las políticas de liberalización, desregulación y flexibilización, junto a la terciarización de la base económica, impulsaron procesos de desestructuración-reestructuración de los regímenes laborales existentes, lo que incidió en una creciente des-salarización y precarización de la fuerza de trabajo y, con ello, en una acentuación de las desigualdades sociales, bajo nuevas formas de exclusión, segregación, fragmentación y

tugurización, que han afectado negativamente la vida social de la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas (De Mattos, 2006: 50-1).

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias espaciales de esa transformación productiva? Según Coelho (2000), la *ciudad región* es la forma urbana del proceso de metropolización contemporáneo, que en contextos periféricos se superpone e interrumpe tendencias inconclusas anteriores generadas por las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. La ciudad región surge como consecuencia de las deseconomías de aglomeración de la ciudad fordista tardía, que llevan a la deslocalización industrial hacia las periferias metropolitanas. El punto de quiebre es el momento en que los entornos metropolitanos intensifican sus relaciones de dependencia e integran sus lógicas y flujos con el centro. Producto de las nuevas condiciones tecnológicas y sus efectos sobre las comunicaciones y transportes, redes y ejes que se expanden por el territorio regional. Ahora bien, las actividades de comando y control permanecen en el núcleo metropolitano. Dos factores críticos de atracción industrial "posfordista" son las conexiones al mercado externo y la existencia de un ambiente de formación de mano de obra especializada en tecnologías avanzadas.

Coelho (2000), al igual que Méndez (2012), retoma la propuesta de Storper frente a la "path-dependancy", relación íntima entre capacidades de las empresas y las regiones en competitividad global. Las actividades más ligadas a los mercados de exportación (también de servicios) son las más dependientes a las capacidades del territorio y las economías de proximidad, algo en lo que coincide también con Lipietz (1997). Las relaciones de proximidad se relativizan por las nuevas tecnologías y las cercanías de los flujos que permiten estas conexiones. Las distancias relativas dentro de la ciudad región dependen de las conexiones funcionales, no sólo de la distancia geográfica. El resultado son nuevas

centralidades, nuevos ejes, nuevas proximidades y nuevas marginalidades. Harvey (2012) lo denomina "compresión espacio-temporal".

Al respecto De Mattos (2006) afirma que existe una tendencia general en las ciudades latinoamericanas, cuyo origen está en el aumento de la movilidad de personas, información y mercancías productos las innovaciones tecnológicas. Esa tendencia consiste en

una sostenida ampliación territorial del campo metropolitano de externalidades, así como importantes cambios en el comportamiento locacional tanto de las familias como de las empresas, provocando una radical mutación de la morfología urbana, marcada por incontrolables procesos de periurbanización y policentralización (De Mattos, 2006: 59).

Según este autor, desde la década de 1990 se presentan las siguientes tendencias en cuanto a consumo del suelo urbano y localización:

a) continuó aumentando la población de prácticamente todas las grandes ciudades del mundo, lo que redundó en una mayor demanda por suelo urbano; b) también aumentó en forma generalizada el ingreso personal medio y el nivel de vida de una parte importante de los habitantes de estas ciudades, lo cual, como destaca Cavaillés (2004: 167), "ocasiona una demanda acrecentada de espacio residencial"; c) se produjeron cambios en la composición familiar, sobre todo en el medio urbano, con una tendencia a la formación de unidades familiares más pequeñas y el consiguiente aumento de la demanda por nuevos tipos de vivienda; y, d) la reestructuración que afectó a los distintos tipos de empresa, como ya se ha señalado, tendió a imponer una organización reticular que significó al mismo tiempo dispersión y concentración territorial. Todo ello se tradujo en un aumento de la demanda de suelo urbano y derivó en un mayor consumo de tierra urbana per cápita" (De Mattos, 2006: 60).

Se está presentando a nivel global, y también regional, la emergencia de un patrón espacial urbano distinto al que predominó en las ciudades industriales latinoamericanas del

siglo XX. Ese patrón está marcado por una “verticalización” de la construcción en áreas intermedias y periféricas y el surgimiento de nuevas centralidades y nuevos ejes en la estructura urbana. Asimismo, para usar el término de De Mattos, ese patrón espacial tendría como sus referentes un conjunto de “artefectos”, hitos espaciales que destacan en el paisaje urbano y le confieren su sello distintivo. Ejemplos de esos artefactos incluyen los centros comerciales y grandes superficies como hipermercados, los complejos empresariales y “edificios inteligentes”, así como los hoteles y centros de eventos y convenciones (De Mattos, 2006: 67). En esta descripción de la realidad espacial de la ciudad latinoamericana coincide con los planteamientos de Lovera (2014), quien afirma que

Estamos en presencia de la proliferación de nuevas formas de producción de la ciudad: urbanizaciones cerradas, multiplicación de los centros comerciales e importantes operaciones de renovación urbana, que dan lugar a edificaciones residenciales y de sedes de empresas financieras, transformando el funcionamiento de la ciudad; mientras que en las barriadas populares se producen intensos procesos de densificación (Bolívar, 2011) y de mercantilización de las operaciones en este submercado. Al unísono, los promotores privados incursionan en submercados habitacionales que parecían hasta ahora vedados, estimulados por políticas estatales proclives a dejar no sólo la construcción (que es casi una norma), sino la promoción, provocando efectos urbanísticos y sociales que no pueden explicarse con los patrones de otras épocas" (Lovera, 2014: 214).

Un panorama análogo se encuentra en la síntesis que hacen Márquez y Pradilla (2008) de los impactos sobre forma urbana y usos del suelo de la desindustrialización en América Latina:

La combinación compleja de la desindustrialización absoluta y la terciarización polarizada impactan, modifican la estructura urbana entendida como la forma estructural y operativa que asume la combinación compleja de soportes materiales concentrados en el territorio, cuya configuración está determinada por las relaciones y procesos de la

organización social (Pradilla, 1984:cap.1). El cierre de empresas, que quiebran debido a las recesiones periódicas o a la competencia desigual con las mercancías importadas, o que se relocalizan en otros ámbitos territoriales con mayores ventajas de localización con relación a los mercados externos, en el marco de los tratados de libre comercio con países de mayor desarrollo relativo, abre el camino a los cambios de usos del suelo industrial a otros usos, particularmente terciarios y de vivienda, o a la refuncionalización y reconversión de los inmuebles fabriles [...] liberan grandes terrenos, bien localizados, para la actividad inmobiliaria de construcción de centros comerciales, edificios de oficinas y/o viviendas de lujo (Márquez, 2005:176 y ss.). Esta tendencia facilita y coincide con la formación de la red de corredores terciarios que hoy tiende a sustituir a la antigua forma de estructuración de las ciudades con base en centros y subcentros (Pradilla, Márquez y otros, 2008; Pradilla y Pino, 2004). Por otro lado, la parte informal de la terciarización invade las calles y plazas de la vieja centralidad, apropiada por los sectores populares que la habitan" (Márquez y Pradilla, 2008: 37).

Finalmente, para Méndez (2007)

Tres son los rasgos de esta nueva geografía económica que con más frecuencia se repiten en la bibliografía internacional: la expansión del fenómeno metropolitano hasta alcanzar, en ocasiones, una dimensión regional; un cambio en su estructura interna que sustituye de forma progresiva los esquemas monocéntricos caracterizados por un acusado gradiente centro-periferia, por otros de carácter multipolar; y una ruptura en la continuidad como elemento definidor del espacio metropolitano, al considerar la existencia de áreas dispersas y a gran distancia del núcleo metropolitano, pero fuertemente interconectadas con él. El resultado de todo ello es un creciente protagonismo de las periferias metropolitanas como espacios de especial dinamismo y complejidad" (Méndez, 2007: 57).

Pedro Abramo (2012) también aborda el problema de la forma urbana de la ciudad latinoamericana, pero desde la perspectiva del mercado del suelo. Según este autor, las

características del mercado del suelo urbano en América Latina produce una ciudad con tendencias tanto a la difusión como a la compactación. Dentro del mercado informal, mientras que el submercado de loteos promueve la ciudad difusa (por reducción de costes), el submercado de asentamientos populares consolidados promueve de concentración y densificación (por economía de proximidad). Ambos procesos de retroalimentan mutuamente. El mercado formal está marcado por la búsqueda de "externalidad de vecindad" (distinción espacial), que produce estratificación y segregación socioespacial. La creación de una nueva espacialidad para los "super ricos" (innovación espacial) "*donde la acción localizada de algunos capitales puede generar una serie de efectos correlativos en cascada, y en la mayor parte de los casos desde lo alto de la pirámide social hacia abajo*" (Abramo, 2012: 28). Esta acción de los capitales promueve ciudad difusa, pero la imitación y desplazamiento por estratos inferiores hacia las antiguas localizaciones de los estratos altos aumenta la densidad y promueve una forma compacta.

Es así como los precios del suelo urbano resultan determinantes en la localización de las distintas actividades, y especialmente de la vivienda. Frente a los usos residenciales, Jaramillo (2014) plantea que la tendencia actual en América Latina es a que

La producción de vivienda social debe ser localizada en donde el mercado señale que es compatible con precios de venta muy bajos de las viviendas, es decir, en la extrema periferia; la renovación de los centros históricos debe hacerse en función de los usos que se muestran rentables, es decir, la hotelería de lujo y el turismo. La reglamentación urbana debe confirmar la división social del espacio, segregadora y excluyente, es lo que es realista y técnico, se afirma [...] los programas del Estado continúan evidenciando insuficiencias e inadecuaciones, dado que la política estatal al respecto exige como requisito, y tal vez como objetivo último, la acumulación de los promotores privados; lo que se traduce en viviendas minúsculas, desprovistas de

un entorno urbano y desterradas a las periferias más extremas. Los servicios públicos domiciliarios privatizados cada vez son más difíciles de pagar por los más pobres y el transporte colectivo es penoso, agobiante, y por lo general con tarifas elevadísimas" (Jaramillo, 2014: 186-7).

La importancia de la localización y las características de la vivienda impacta sobre la forma de la urbe no sólo por sus características arquitectónicas y su impacto paisajístico, sino también por la manera en que se vincula con las necesidades de transporte y espacio público, las dotaciones de servicios sociales e instalaciones de consumo, así como su relación con el capital financiero e inmobiliaria. Coulomb (2014) reafirma esa idea destacando las contradicciones de esa política de vivienda y la forma urbana, los usos y precios del suelo:

Llama la atención la escasa comprensión de por qué la producción de una "ciudad compacta" implicaría una transformación radical de los actuales arreglos institucionales y normativos que, sosteniendo la apropiación privada de las rentas del suelo, producen un espacio habitable social y económicamente no sustentable. La necesidad enunciada de revertir ("reducir, controlar o desalentar") el proceso de expansión espacial de las ciudades se contrapone a una necesaria localización mayoritariamente periférica de la producción habitacional periférica, pues se articula, desde tiempo atrás, con una triple racionalidad, según los actores involucrados:

- *Los promotores inmobiliarios de vivienda ("desarrolladores") que encuentran en la tierra periférica la posibilidad de asegurar la rentabilidad de los capitales invertidos mediante la captación de las rentas del suelo.*
- *Los organismos públicos promotores de vivienda (y de los promotores sociales) que casi siempre han buscado en una localización periférica, la posibilidad de abaratar la incidencia del precio del suelo en el precio final de las viviendas.*
- *Las masas urbanas que encuentran en los asentamientos periféricos el acceso a una tierra con un precio accesible para la autoproducción de su hábitat [...] por otra parte, cuando la política urbana se plantea, como en el caso de la Ciudad de México, el freno al poblamiento*

periférico y la redensificación de las áreas centrales, pone en evidencia una acción habitacional dependiente de la lógica de la renta del suelo, dirigida a la demanda solvente y, por ende, productora de una mayor segregación residencial, proceso que se suele denominar de “gentrificación”. En cierto sentido, se puede sugerir como hipótesis de investigación que la política urbana de densificación exagera la conflictividad urbana, mientras que la expansión espacial del poblamiento periférico constituye un modelo de urbanización pacificador de los conflictos y de las luchas por la apropiación del espacio habitable (Coulomb, 2014: 350).

En ello coincide con Lovera (2014), quien afirma que

"La promoción inmobiliaria privada ha adquirido un nuevo protagonismo en la producción de vivienda para sectores medios en las periferias de las ciudades, se trata de una manifestación extrema de las ciudades difusas con resultados urbanos muy cuestionables, toda vez que en realidad se producen viviendas, pero no ciudad. El relevo que esa opción significa del sector público por el privado, como ofertante de vivienda de interés social, sin que por ello estén ausentes en mecanismos financieros que los faciliten ha configurado una realidad en la cual, aunque el déficit cuantitativo de vivienda se ha reducido, la respuesta ha significado un hábitat precario, haciendo surgir nuevos problemas para la población atendida, lo que se ha llamado el “problema de los con techo” (Lovera, 2014: 215).

Según el planteamiento de Méndez y Caravaca (1992) presentado más arriba, estas transformaciones productivas y espaciales no se presentan aisladamente de decisiones políticas y de intereses en conflicto. En el plano de la gestión urbana, distintos autores señalan transformaciones concomitantes con los cambios económicos y espaciales. Se presenta la transición anunciada por Harvey (2012) desde el enfoque "gerencial" al "empresarialista" en la gestión urbana:

La actividad empresarial urbana ha cobrado importancia nacional e intencional en las últimas décadas. Con ese concepto me refiero a la pauta de comportamiento en la

gobemanza urbana que combina los poderes políticos (locales, metropolitanos, regionales, nacionales o supranacionales) con una amplia variedad de formas organizativas de la sociedad civil (cámaras de comercio, sindicatos, iglesias, instituciones educativas y de investigación, grupos comunitarios, ONGs, etcétera) e intereses privados (individuales o de grupos empresariales) para formar coaliciones a fin de promover o gestionar el desarrollo urbano o regional de un tipo u otro [...] Así pues, la globalización no se debería considerar como una unidad indiferenciada, sino como una pauta geográficamente articulada de actividades y relaciones capitalistas globales (Harvey, 2012: 152-3).

La importancia de esta gestión empresarial de las ciudades reside en su carácter de nodos dentro de una red global de flujos de capital y mercancías. La creciente interdependencia (asimétrica) de la economía global, sumada a las tendencias a la desindustrialización y terciarización de la base económica urbana aumentan la dependencia de las ciudades frente a las inversiones de capital en el entorno urbano o la captura de rentas por la vía del turismo. Harvey pone el acento en las rentas de monopolio, las marcas de distinción y el capital simbólico como elementos explicativos de la atracción de capitales a los entornos urbanos.

De Mattos (2006) también señala la importancia de la atracción de capitales en las formas de gestión urbana contemporánea. La “liberalización económica” ha incidido de manera decisiva en aumentar la movilidad y el volumen de los capitales que circulan por la economía mundial, y que encuentran en las ciudades sus nichos de valorización predilectos. Las inversiones inmobiliarias asumen un papel protagónico en las agendas urbanas y las autoridades se ven compelidas, tanto por la presión del capital como por el marco ideológico neoliberal que acompaña a la globalización, a asumir un “criterio de subsidiaridad” en la gestión urbana, es decir, en favorecer los negocios urbanos y fomentar, mediante políticas de

ordenamiento e inversión, la atracción de capitales y su rentabilidad (De Mattos, 2006: 55).

En la misma dirección apunta Jaramillo (2014) cuando afirma que desde finales del siglo XX

El sentido de la acción estatal sobre la ciudad cambia: se magnifica la dimensión propiamente estética de las iniciativas estatales, se privilegia el diseño urbano como arte público; se promueven las grandes acciones puntuales, se les prefiere a los planes comprensivos, y se confía en que estos enfoques concentrados sí tengan impactos pertinentes sobre la dinámica urbana. La renuncia a las visiones de conjunto en la práctica pone en cuestión la misma noción de planificación y en cambio se hace énfasis en la gestión. Surgen nuevos criterios para orientar el rumbo de las grandes urbes, el principal de ellos es el de la competitividad, pues se concibe que la meta del desarrollo urbano es triunfar en la batalla establecida entre las ciudades dentro del mercado global [...] Lo que se pretende es crear las condiciones para que estas grandes operaciones sean financiadas, al menos en parte, por los inversionistas particulares y para ello es necesario garantizar que sean rentables, considerando este criterio como central para articular sus acciones (Jaramillo, 2014: 185).

Ese criterio de subsidiaridad de la acción estatal no se limita a las inversiones inmobiliarias, sino que permea todas las dimensiones de la gestión urbana, de manera marcada en lo que toca a la reproducción de la fuerza de trabajo. La competitividad se convierte en un objetivo central y casi exclusivo para las ciudades. En su nota crítica al informe del "World Report" sobre la situación mundial de las ciudades, Jessop (2002) señala cómo en éste se plantea que

Education and informal self-help are the key to survival and sustainability and, in principle, education should be made available to all. Cities should develop their stock of indigenous "human capital" and their local labor markets in order to promote local well-being as well as international competitiveness [...] the report envisages a key role for cities in managing the interface between the local economy and global flows, between the potentially conflicting demands of local sustainability and local well-being and those of international

competitiveness, and between the challenges of social exclusion and global polarization and the continuing demands for liberalization, deregulation, privatization, and so on (Jessop, 2002: 465).

Jessop afirma que en este reporte se evidencia la tendencia ideológica de la gestión urbana que se viene describiendo, y que está presente en las justificaciones para las intervenciones urbanas, los planes de desarrollo y de ordenamiento espacial. A juicio del autor, se trata de una apuesta por naturalizar el neoliberalismo y su proyecto global a través del discurso:

It takes technological change and globalization as given, depersonalizes them, fetishizes market forces, and fails to mention the economic, political, and social forces that drive these processes. Moreover, the very same processes that cause the problems identified in the report will also solve them: technological change will provide solutions to emerging problems, democratization will occur, population growth will decline, economic growth will continue, the informal sector will expand to deal with social problems [...] It is, above all, local communities, women, and workers who must adapt to these impersonal forces. They must be flexible, empower themselves, take control of their pensions by self-funding them, undertake lifelong learning, put democratic pressure on urban administrations to support their informal initiatives, and so on. Likewise, cities can become competitive, take control of their economic destinies, develop their local markets, especially the localized labor markets, their local infrastructure and their stock of housing, develop good governance, and become attractive places for working and living (Jessop, 2002: 468).

Dentro de estas tendencias actuales en la gestión y gobierno urbano, es relevante la gestión tanto de la producción en el espacio (la política industrial, los incentivos a la localización de determinadas actividades económicas y la infraestructura de transportes y comunicaciones) como de la producción del espacio (por ejemplo, la política de ordenamiento territorial, vivienda y espacio público).

2. Caracterización del proceso de regionalización. Terciarización, expansión y desconcentración concentrada.

En este capítulo se desarrolla la caracterización del proceso de regionalización en sus dimensiones económica y espacial. Con base en los planteamientos teóricos del capítulo anterior, la regionalización se entiende como un proceso *de expansión del fenómeno urbano* característico de la época actual que encuentra sus raíces en las transformaciones tecnológicas, políticas y demográficas de las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI: la llamada ‘Globalización’. Cuando se habla de expansión del fenómeno urbano se deben señalar las características más relevantes de este proceso, a saber: el crecimiento del área urbana de externalidades y el aumento de la conectividad regional y global (tanto de información como de capital y población). Según la experiencia de las distintas ciudades alrededor del mundo, la regionalización conlleva dinámicas de relocalización y recomposición de las actividades económicas, frecuentemente acompañadas de dispersión de la producción y concentración de la dirección y control del proceso productivo, aunado a la terciarización de la economía urbana. Finalmente, este proceso va aparejado con cambios importantes en la morfología de las ciudades.

Aunque los distintos trabajos citados en el capítulo anterior dan cuenta de que se trata de un proceso global, es igualmente importante considerar las particularidades del caso de Medellín y el Valle de Aburrá. Las características de este proceso de regionalización se

retoman en mayor medida de un conjunto de trabajos académicos sobre el particular, en las áreas de la sociología, la geografía y la economía. De esos estudios se retoman ideas y datos relevantes para esclarecer el problema abordado, como son la composición de la economía y del mercado de trabajo del Valle según ramas de la producción a lo largo del período analizado (1995-2015), la localización predominante de las distintas actividades productivas así como su tendencia al desplazamiento, lo mismo que el comportamiento de los usos residenciales y comerciales del suelo.

En suma, los elementos más relevantes para el análisis de la transformación productiva fueron la composición de la producción y del empleo, la articulación a flujos regionales y globales de capital y mercancías, la descentralización y segmentación de la producción y la concentración de las funciones de dirección y control (económico y político). A su vez, los criterios más relevantes para analizar la transformación espacial, según se presentan en la teoría sobre el particular, fueron la localización y deslocalización de la industria, la reconversión de usos del suelo, la ampliación del área urbana funcional y el desarrollo de infraestructuras de conectividad y “artefactos” o hitos espaciales de ciudad. A continuación se presentan los resultados de esta caracterización.

2.1 La transformación productiva del Valle de Aburrá

La transformación productiva de la región es un proceso que se viene desarrollando desde hace varias décadas y que se encontraba ya avanzado en el período abordado en la presente investigación. La principal característica de esa transformación es el cambio de la actividad productiva principal (en generación de empleo y valor agregado) de la industria a los servicios. Ese mismo proceso de desindustrialización y tercerización de la economía

urbana ha sido ampliamente estudiado para muchas ciudades del mundo, como se evidenció en el capítulo anterior. Para el caso del Valle de Aburrá, aunque la pérdida de participación de la industria dentro de la producción y el empleo venía sucediendo desde la década de 1970, con la Apertura Económica ese proceso se agudizó. A decir de Lotero (1998), en general, a mayor grado de diversificación de la industria en determinada ciudad, hay un mayor crecimiento de la producción y del empleo con la Apertura, y viceversa:

Lo acontecido en Medellín-Valle de Aburrá muestra claramente el efecto negativo que tienen el deterioro del capital humano y de las instituciones locales, además de la elevada especialización en actividades de industria temprana. Estos factores habrían retardado el necesario proceso de recomposición y reconversión que ha debido acometer la industria para mejorar su competitividad (Lotero, 1998: 113).

Siguiendo a Franz (2017), entre las características económicas que asume el Valle de Aburrá está un gran aumento en la importancia del sector financiero, que entre 2005 y 2010 creció en promedio más del 7 por ciento anual, mientras que sectores como la manufactura y la construcción (los más intensivos en trabajo) han presentado las más bajas tasas de crecimiento. El sector inmobiliario representa una décima parte del PIB de la ciudad, lo que se relaciona con una tendencia a la concentración en una economía de servicios especulativa y de baja productividad. Se presenta además una marcada polarización de los salarios, que son más altos en la banca, las finanzas, los seguros y las actividades de comunicación y alta tecnología, mientras que se mantiene una masa de trabajo con muy baja calificación y remuneración, empleada en actividades de bajo valor agregado y en el mercado informal (Franz, 2017: 13). En consecuencia, afirma el autor que sus resultados muestran una marcada ausencia de actividades económicas de alta productividad en la ciudad de Medellín. Afirma también que el crecimiento reciente de la economía regional tiene “cimientos débiles”. En primer lugar, porque el único sector económico con productividad elevada es el financiero,

que concentra más de 10 mil empleos. Franz deduce de ello la posibilidad de que el crecimiento de la ciudad, dirigido por el sector financiero, tenga un carácter marcadamente especulativo. Un segundo elemento importante de la economía regional es que la mayor parte del empleo industrial se concentra en manufactura intensiva en mano de obra para la producción de bienes poco durables, o de consumo directo con escaso valor agregado, como los textiles y los muebles (Franz, 2018: 100).

El crecimiento económico de la última década ha tenido como característica que se presenta sobre todo en los sectores financieros, construcción y turismo, y que produce una absorción de trabajo en la forma de empleo temporal. Paralelamente, el empleo permanente y los salarios reales se han estancado o disminuido. Ello como consecuencia también de la gran flexibilidad del mercado laboral, que propicia esa alta elasticidad del empleo, muy dependiente del crecimiento en la producción. El autor concluye señalando la validez los planteamientos de Palma para América Latina en el caso de Medellín:

In other words, this bulk of the economy can operate with few compulsions for productivity growth thanks to “flexible” labour markets, and a (typically) high degree of oligopolistic concentration’. The modern sector of Medellin is thus based on low productivity manufacturing of non-durable commodities, a low technology service sector that has low productivity growth rates, and the abundance of cheap (informal) labour supply (Palma, en Franz, 2018: 102).

Según datos del Plan Metrópoli 2008-2020, para 1993 el empleo en los municipios del Aburrá Sur distribuía en los sectores de la economía de la siguiente manera:

Tabla 1 Distribución del empleo en el Aburrá Sur por sectores 1993

Municipio	Sector primario	Sector Secundario	Sector Terciario
Caldas	9,6%	29,4%	61%
La Estrella	7%	30,4%	62,6%
Sabaneta	6,1%	26,3%	67,6%
Itagüí	1,7%	32,9%	65,4%
Envigado	6%	20,9%	73,1%

Fuente: Plan Metrópoli 2008-2020

Como referencia, en Medellín para el mismo año el empleo se distribuía en un 2,9% para el sector primario, un 22,2% para el secundario y un 74,9% al sector terciario. Para el conjunto del Valle de Aburrá, esa distribución era de 4,3%, 23,6% y 72,1% respectivamente. Para el 2016, según datos de la Encuesta Integrada de Hogares del DANE, el sector primario representó poco más del 1% del empleo. El sector secundario alcanzó el 27% (incluyendo un 7% del sector de la construcción) y el sector terciario aportó el 72% del empleo restante. Siguiendo a Pineda y Pinilla (2011), la evolución del empleo y la producción entre los años 2002 y 2009 presentó las siguientes variaciones: la industria manufacturera, a pesar de que representa todavía una parte importante del empleo, presentó una disminución del 1,1% en el número de empresas en el período indicado. La industria también ha presentado un patrón de relocalización, pasando de concentrarse fundamentalmente en los municipios de Medellín, Itagüí, Envigado y Bello para relocalizarse hacia otros espacios: en el Oriente antioqueño, los municipios ubicados a lo largo de la vía Medellín-Bogotá, como La Ceja y Guarne; en el Aburrá Norte, Bello, Copacabana y Girardota; en el Aburrá Sur, La Estrella y Caldas. El comercio y la construcción fueron los sectores con la mayor creación de empresas a lo largo del Valle. Afirman los autores que el patrón de cambio productivo en el Valle en esos siete

años se caracterizó por “una tercerización de sus empresas, un desplazamiento de la actividad industrial y una baja participación de las actividades primarias” (Pineda y Pinilla, 2011: 50).

En lo que respecta al Aburrá Sur, es claro que el sector primario representa, a lo largo de las dos décadas abordadas, una parte mínima de la economía, incluso menor que en el Aburrá Norte y Medellín. En el comercio y los servicios, el liderazgo de Envigado en el Sur es notable: en cuanto al comercio, por concentrar a 2009 cerca de la mitad de los activos comerciales de toda la región; en los servicios, por ser el municipio con el mayor crecimiento (38%) en este renglón de la economía en cuanto a número de empresas, seguido de cerca en el Sur por Sabaneta, en el período 2002-2009. Sabaneta es el municipio del Valle con un mayor crecimiento en empresas de construcción para el mismo período, seguido por Medellín y Envigado. Según la Cámara de Comercio del Aburrá Sur,

para el año 2015 Sabaneta fue el municipio que mayor densidad empresarial tuvo: 40,9 empresas por cada mil habitantes, superando incluso la densidad empresarial de Medellín. Le sigue Envigado con 37,2 empresas; Itagüí con 36,7; Caldas con 30 y finalmente La Estrella con 29 empresas por cada mil habitantes (Observatorio Aburrá Sur, 2015: 5).

Según datos del Instituto de Estudios Regionales (INER), para el año 2010 la importancia económica de varios municipios del Aburrá Sur es notable. Al clasificar los municipios de la región según sus ingresos per cápita por industria y comercio, la lista está encabezada por Medellín, Sabaneta, Envigado e Itagüí. El indicador le asigna un puntaje a cada municipio, de 0 a 100, con 100 para el de mayor puntaje (Medellín). Los puntajes para el Aburrá Sur son, en orden decreciente: Sabaneta (62,91), Envigado (59,41), Itagüí (51,56), La Estrella (34,48) y Caldas (29,14). Estos datos indican la importancia que tienen los tres municipios centrales del Aburrá Sur en términos económicos, al concentrar una cantidad importante de actividades productivas. Este índice coincide también con el de densidad empresarial (empresas per cápita), en el cual Sabaneta, Itagüí y Envigado también ocupan los

primeros lugares. La Estrella y Caldas, por otro lado, se encuentran en un nivel inferior en cuanto a esa densidad, aunque la tendencia de relocalización industrial podría decantarse hacia los espacios urbanizables que ofrecen esos municipios (INER, 2011: 71).

El mismo estudio del INER recoge los datos sobre consumo de energía y agua en actividades industriales y de servicios en los municipios de la región, para el 2008 y 2009. Los datos muestran que municipios como La Estrella, Sabaneta e Itagüí destinan aún importantes recursos hídricos y energéticos a la actividad industrial. Sabaneta destaca por dedicar la mitad de su consumo energético a la industria, y por ser el municipio con un mayor consumo de agua para uso industrial, seguido en ambos aspectos por La Estrella e Itagüí. Lo anterior, sumado a los datos de empleo presentados más arriba, muestra la importancia que mantiene la industria manufacturera para los municipios del Aburrá Sur, aunque de forma diferenciada. Envigado es el municipio más marcadamente residencial en cuanto al consumo de agua y electricidad, y Caldas parece ser el de menor desarrollo industrial para los años medidos, a juzgar por su bajo consumo. Es de notar también que Envigado presenta bajos niveles de consumo industrial de agua y electricidad, lo que puede indicar que en su territorio existen industrias de menor impacto o menos pesadas, al compararlo con sus vecinos. La información se presenta en las siguientes tablas (INER, 2011: 175):

Tabla 2 Consumo de agua por municipio y tipo de uso en el 2008

Municipio	Consumo residencial	Consumo comercial	Consumo industrial	Consumo otros usos	Consumo total
Itagüí	89,16%	8,7%	1,8%	0,3%	67 036
Envigado	92,9%	6,02%	0,75%	0,29%	56 170
Sabaneta	85,4%	10,4%	3,7%	0,3%	13 696
La Estrella	91,9%	4,8%	2,51%	0,6%	8 485
Caldas	89,2%	9,8%	0,45%	0,36%	12 643

Fuente: INER

A continuación, los datos sobre consumo de energía (INER, 2011: 182):

Tabla 3 Consumo de energía por municipio y tipo de uso en el 2009

Municipio	Consumo residencial	Consumo comercial	Consumo industrial	Consumo otros usos	Consumo total
Itagüí	37,8%	18,8%	35,8%	7,6%	395 862 375
Envigado	47,6%	24,3%	21,5%	6,6%	316 180 826
Sabaneta	25,1%	20,3%	50,9%	3,7%	143 575 189
La Estrella	35,2%	14,5%	41,8%	8,5%	103 845 385
Caldas	57,2%	13%	24,1%	5,7%	77 989 594

Fuente: INER

La distribución de empresas en Aburrá Sur por municipios no presentó transformaciones significativas en los últimos años del período analizado. En el 2009 el número total de empresas se distribuía así: Envigado 31,61%, Itagüí 41,34%, La Estrella 6,67%, Sabaneta 11,6%, Caldas 8,76% (Pineda y Pinilla, 2011). Para el 2016, según datos de la Cámara de Comercio del Aburrá Sur (Informe Aburrá Sur Cómo Vamos), la distribución era la siguiente: Envigado 34%, Itagüí 38%, La Estrella 7%, Sabaneta 14%, Caldas 8%. Mientras que Caldas e Itagüí presentan una disminución en su participación, los demás municipios aumentan, en especial Sabaneta y Envigado. Estos cambios guardan relación con las dinámicas descritas antes frente al dinamismo de los sectores construcción, comercio y servicios en algunos municipios como Sabaneta y Envigado. La distribución de las empresas según su tamaño mantiene una gran estabilidad. Para el 2003, el 94% de las empresas del sur eran microempresas, el 4% pequeñas empresas, el 1% medianas y el 1% grandes empresas (Plan Estratégico Aburrá Sur). Para el 2016, el 87% eran microempresas, el 9% pequeñas empresas, el 3% medianas y el 1% grandes empresas. Entre el 2012 y el 2015

la participación empresarial en la subregión tuvo un desempeño constante, solo se reflejaron pequeños cambios, como los que se presentaron en Envigado donde disminuyó un punto porcentual, al pasar de 32% al 31%, y en Itagüí donde el cambio fue positivo, al pasar de 39,4% a 41% (Observatorio Aburrá Sur, 2015: 3).

La relación con los flujos globales de capital y mercancías resulta un factor central de la transformación productiva de la ciudad. En un estudio para la Cámara de Comercio, Pineda y Pinilla (2011) encuentran que en el plano de la conectividad internacional Antioquia “ha registrado en los últimos años un notable fortalecimiento del eje sur-norte”, lo que significa una mayor conexión con los flujos de comercio que entran y salen por los puertos más relevantes para la región: Cartagena y Buenaventura. Se ha producido igualmente un aumento en el volumen de esos flujos, con una clara diferenciación: mientras que Cartagena es especialmente importante para las exportaciones de Antioquia, Buenaventura resulta estratégica principalmente por las importaciones que por allí ingresan. Por otro lado, en el “eje oriente-occidente” se ha producido también un aumento en el volumen del comercio exterior, vinculado estrechamente a la exportación de banano (Pineda y Pinilla, 2011: 6-7).

Estos autores también afirman que en los municipios tradicionalmente industriales del sur del Valle (Envigado e Itagüí) se está produciendo un “estancamiento industrial” en lo que se refiere a la creación de nuevas empresas. En todos los municipios del sur, con excepción de Caldas, la proporción de empresas industriales dentro del total de establecimientos ha disminuido en los últimos años. La situación inversa se viene presentando en los municipios del norte del Valle (Pineda y Pinilla, 2011: 8). Seguidamente, se afirma que la mayor dinámica industrial está asociada a una caída en el sector comercial, y que esa caída también "coincide con el auge del sector servicios": este sector concentraba en el 2010 el 64,5% de los activos empresariales de la región con sólo el 32% de las unidades económicas. Estas cifras contrastan con las del sector comercial: aunque en el mismo año contaba con el 43,8% de todos los establecimientos empresariales, solamente respondía por el 10,8% de los activos. Destacan también la alta concentración de los activos totales de la región en las empresas localizadas en Medellín, algo que se explica por “la alta concentración de compañías

dedicadas a la intermediación financiera en la capital del departamento” (Pineda y Pinilla, 2011: 8).

En el plano de la política económica, la transformación productiva se ha guiado por la llamada estrategia “clúster”. Pineda (2015) afirma que esta estrategia surge del informe Monitor en los años 90'. Paralelamente, se ha producido una ampliación de la escala de planeación urbana, que progresivamente comprende el oriente y occidente cercanos, en una lógica de ciudad-región. El autor encuentra, en su análisis de los planes de desarrollo de Medellín, dos grupos con características distintas. El primero de ellos incluye los planes de 1995, 1998 y 2001. En este grupo las políticas de desarrollo económico “estaban orientadas a la organización de cadenas productivas, reconversión industrial, diversificar la oferta exportable, apoyo regional a las exportaciones”. En los Planes de Desarrollo de 2004, 2008 y 2012 es evidente un cambio. Las políticas de este segundo período “se centraron en consolidar espacios de articulación público-privados para la definición de políticas en términos de competitividad, el desarrollo de una cultura del emprendimiento, el lanzamiento oficial de seis clúster, la consolidación de una comunidad clúster, entre otros” (Pineda, 2015: 86-7).

Pineda identifica seis clúster: energía eléctrica, textil/confección, diseño y moda, construcción, turismo de negocios, ferias y convenciones, servicios de medicina y odontología, tecnología, información y comunicación –TIC-. La estrategia clúster se va perfilando desde la década de 1990, bajo la idea de que el modelo de industrialización anterior estaba agotado y era necesario acudir a las ventajas competitivas de la ciudad. La competitividad atraviesa tanto las actividades productivas como las apuestas de movilidad, educación y de marca de ciudad. La estrategia clúster se formaliza definitivamente en el 2009 con "Medellín, ciudad clúster". En ello tiene un papel protagónico la Cámara de Comercio: *"Convirtiéndose la Cámara de Comercio en un actor que participa tanto en la definición de*

la política y como ejecutor de la misma, una característica de las alianzas público privadas, o una privatización de la gestión pública" (Pineda, 2015: 70).

2.2 Transformación y especialización espacial

Para elaborar los Planes Estratégicos del Aburrá Norte y Sur, se obtuvieron algunos índices de geografía urbana que dan cuenta de la transformación espacial de la ciudad región y de la expansión e interrelación de los municipios del Valle de Aburrá, entre 1993 y 2005. En lo que toca al crecimiento y distribución de la población, son notables los contrastes que presentan las distintas subregiones del valle. La población urbana del Valle de Aburrá pasó, en los 12 años del intervalo considerado, de 2.5 a 3 millones de personas, lo que representa una tasa de crecimiento de la población urbana de 1.7 (aumenta 1.2 veces). No obstante, la tasa de crecimiento de Medellín fue de sólo 1.2, pasando de 1.73 a 2 millones de personas. El aumento más significativo, por lo tanto, estuvo en los municipios del Aburrá Norte y Sur, que tuvieron en su conjunto una tasa de crecimiento de 2,9. De los dos, el Aburrá sur fue quien más creció, al pasar de 410.556 habitantes en 1993 a 595.663 en 2005: una tasa de crecimiento de 3.1. El grado de urbanización (porcentaje de la población total que vive en zona urbana) también aumentó en ese período, al pasar en el sur del 92.2% al 93.6%, y en el conjunto del Valle del 93.1% al 94.3%. Estos datos señalan una tendencia al crecimiento acelerado de las periferias norte y sur de la región, que absorben no sólo su propio crecimiento vegetativo sino también la demanda por espacio urbano que se genera en Medellín y que este municipio no lograr cubrir en su territorio.

Tabla 4 Población del Valle de Aburrá 1993-2005

Zona	Población 1993	Población 2005	Tasa de crecimiento
Medellín	1 733 830	2 002 190	1,2
Valle de Aburrá	2 503 240	3 080 880	1,7
Aburrá Norte y Sur	769 416	1 078 690	2,9
Aburrá Sur	410 556	595 563	3,1
Aburrá Norte	358 860	483 129	2,5

Tomado de: Plan Estratégico Aburrá Sur

Otro indicador relevante es el de primacía urbana, que da cuenta de la jerarquía de un municipio o localidad (en cuanto a cantidad de población que concentra) dentro de un conjunto de municipios. A mayores valores del índice, mayor primacía, es decir, mayor concentración de la población en la ciudad de mayor tamaño. Como se observa en la tabla siguiente, entre 1993 y 2005 la primacía urbana ha disminuido para el conjunto del Valle de Aburrá en un 19,16%, lo que indica que Medellín ha venido concentrando una porción menor de la población total del Valle. Para el Aburrá Sur y Norte, por el contrario, la primacía ha aumentado 12% y 7,35%, respectivamente. Eso significa que los municipios más poblados de esas zonas (Bello e Itagüí) aumentaron su participación dentro del total de la población de cada zona del Valle.

Finalmente, el índice de Rango-tamaño se usa para medir el nivel de concentración espacial de las ciudades de un sistema o región, en comparación con un sistema ideal o aleatorio. Valores mayores a 1 indican concentración de las poblaciones, y a mayores valores, mayor concentración. En valor del índice para el conjunto del Valle de Aburrá fue de 2.03 en 1993 y de 2.01 en 2005 (una disminución del 1%). Las variaciones del índice en el Aburrá Norte y Sur (2,3% y 3,6%, respectivamente) en el mismo período también fueron muy leves, aunque con tendencia al aumento. El valor del índice para el Aburrá Sur en 2005 fue de 1.35, lo que indica una distribución más equilibrada de la población entre los municipios de la zona. Lo mismo indica el nivel bajo de primacía (1.01) para el mismo año en el Sur. Ello se

explica por la distribución relativamente equilibrada de la población entre los dos municipios más grandes (Envigado e Itagüí), al igual que entre los otros tres más pequeños.

Tabla 5 Índices de concentración urbana Valle de Aburrá 1993-2005

Zonas	1993		2005		Crecimiento %	
	Primacía	Rango-tamaño	Primacía	Rango-tamaño	Primacía	Rango-tamaño
Aburrá Norte	3,92	2,26	4,40	2,32	12,08 %	2,34 %
Aburrá Sur	0,94	1,31	1,01	1,35	7,35 %	3,60 %
Valle de Aburrá	2,95	2,03	2,38	2,01	-19,16 %	-0,99 %
Aburrá Norte y Sur	0,81	1,95	0,77	2,01	-5,60 %	3,21

Tomado de: Plan Estratégico Aburrá Sur

El conjunto de estos datos señalan una tendencia a la descentralización de la población (lo mismo que sucede con la industria manufacturera y el comercio) desde Medellín hacia el Sur y Norte del Valle, y de manera acentuada hacia el Sur. Dentro del mismo Sur, ese crecimiento no parece haber alterado significativamente los equilibrios de población entre los municipios, por lo menos hasta el 2005.

Pineda y Pinilla (2011) indagan también sobre la dimensión regional de la estrategia clúster. En el Oriente, los municipios ubicados en el "corredor vial Medellín-Bogotá" acusan una "incipiente vocación industrial". Los autores analizan las tendencias de localización de los clúster, eje de la estrategia económica de las últimas administraciones municipales. En el clúster textil/confección "*no se puede hablar de procesos de relocalización dentro de la cadena productiva*", pues Medellín, Envigado e Itagüí concentran cerca del 87% de la cadena, caracterizada además por la "*confección a través de servicios satélite*" o maquila dispersa. En el de energía eléctrica "*(Medellín) reduce su concentración y los municipios más conurbados del sur del Valle de Aburrá (Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella) la aumentan*". En el de

la construcción "*Envigado y Sabaneta registran un aumento en su participación, no así Itagüí. Entre los municipios del norte del Valle de Aburrá, solo Bello*". En el de turismo "*(Medellín y Envigado) registran un leve crecimiento en su participación, mientras que Itagüí registra el mayor decrecimiento entre los municipios analizados*". En el clúster de medicina y odontología "*es notable la alta concentración de Medellín en el total de empresas de la cadena y el mayor ritmo de crecimiento de la ciudad en esta materia*". En todos los caso, exceptuando el de turismo, la participación de los valles de San Nicolás y San Jerónimo es marginal, y aún en el caso del turismo alcanza sólo el 5%. En número de empresas y activos totales, el sector servicios ya triplica al industrial (Pineda y Pinilla, 2011: 18). A manera de síntesis afirman que

los datos presentados comprueban tres sucesos relevantes: el alto grado de crecimiento empresarial que está experimentando el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la tendencia generalizada hacia la tercerización de su estructura productiva y la reducción en la participación de las industrias en áreas densamente ocupadas, en las que los precios del suelo afectan el desarrollo de nuevos proyectos productivos (Pineda y Pinilla, 2011: 55).

Frente a la ocupación del territorio, Pineda y Pinilla (2011) señalan que "*En el caso del Valle de Aburrá es evidente que el eje de desarrollo actual (sur-norte) muestra una tendencia de ocupación creciente que parecería insostenible en el mediano y largo plazo*", por lo que es necesario incentivar el eje oriente-occidente, considerándolos como "*ejes complementarios que se integran a la infraestructura logística, vial, portuaria y aeroportuaria hoy existente en la región y aquella que se va a generar en el futuro*" (Pineda y Pinilla, 2011: 11). En cuanto a los proyectos de infraestructura y conectividad los autores destacan dos tipos: aquellos que refuerzan la conectividad sobre el eje tradicional de desarrollo (en sentido sur-norte) y aquellos que promueven la conectividad inter-valles (en sentido oriente-occidente). Entre los primeros se encuentran "la vía Aburrá Norte, centros

logísticos en el norte y en el sur, el tren de cercanías”; entre los segundos, “la construcción del túnel de Oriente, el corredor vial Valle de Aburrá-golfo de Urabá y la construcción de la doble calzada de la variante Las Palmas” (Pineda y Pinilla, 2011: 37).

El patrón de ocupación del Valle se ha caracterizado por el uso de las planicies aledañas al río “*para comunicación e infraestructuras industriales y productivas*”, mientras que la vivienda se ha ubicado en las laderas medias. Afirman que existe una ocupación policéntrica marcada por las centralidades de los municipios conurbados, cuya centralidad principal se encuentra en Medellín. Además, aseguran que las limitaciones en el suelo urbano disponible para la expansión de actividades productivas hace insostenible la tendencia actual en el crecimiento del “tejido empresarial”, de manera especial en el sur del Valle. Esta afirmación se sustenta en las cifras sobre densidad empresarial de la región en el 2009: mientras que Itagüí tenía una densidad de 733 empresas por kilómetro cuadrado, Medellín y Envigado llegaban a las 140 empresas por Kilómetro cuadrado. Esas cifras contrastan con las del Aburrá Norte: Girardota y Barbosa, por ejemplo, tenían densidades inferiores a 7 empresas por kilómetro cuadrado (Pineda y Pinilla, 2011: 47). La tendencia es a la localización de empresas creciente en La Estrella y Caldas, dada su alta conectividad y menor saturación. En lo que toca a la industria, identifican una tendencia al estancamiento de la actividad industrial. No obstante su relevancia en varios municipios, su crecimiento en número de empresas y producción no se compara con otros sectores de la economía. Se viene produciendo incluso una disminución de la participación de las empresas industriales en el total de las empresas de la región: mientras que los servicios y la construcción han aumentado su participación, la industria se ha reducido en un 1,1% (Pineda y Pinilla, 2011: 49).

Las transformaciones espaciales de la ciudad incluyen también la manera en que la política pública de vivienda ha venido dando forma a la urbe. En lo que atañe a los desarrollos de vivienda en la última década, Velásquez (2012) encuentra que su localización

está determinada en gran medida por los precios del suelo, y estos a su vez por la forma de ocupación del territorio, sus características topográficas y la distribución funcional de los usos del suelo. En general, las zonas centrales del Valle con altas dotaciones de infraestructura tienen suelos de alto valor en el mercado inmobiliario. Ese factor se suma a la escasez de suelo no urbanizado y “la poca aplicación de los instrumentos normativos disponibles para generar suelo”. La suma de estos factores, cuando se desarrolla una política pública de vivienda social, produce “la construcción masiva de viviendas sociales sobre áreas específicas de la ciudad” (Velásquez, 2012: 183).

La autora identifica una inconsistencia crítica en la política de ordenamiento territorial: mientras desde el POT se promueve la ocupación y redesarrollo del área central del Valle (la "planicie del río") por su potencial para el aprovechamiento urbanístico, y se controla la urbanización del borde de las laderas, al mismo tiempo "*Se observa que la promoción de vivienda social en suelo de expansión contradice el objetivo manifiesto de orientar la ciudad hacia adentro*" (Velásquez, 2015: 185) al promover grandes proyectos de vivienda social en zonas periféricas cuyo tratamiento en el POT es el de "suelo de desarrollo" o de expansión. Un elemento adicional que refuerza esta tendencia es que, en el caso de proyectos de vivienda que se ubiquen en otra parte de la ciudad "*si el proyecto construye viviendas de una estratificación donde predominan estratos diferentes a los comúnmente asociados a la vivienda social (1, 2 y 3), entonces los porcentajes de participación [a los que obliga la ley para la mezcla de estratos] pueden ser transferidos y la vivienda social realizada fuera del proyecto*" (Velásquez, 2012: 187). La autora afirma que el patrón espacial que emerge de esa política no sólo no revierte, sino que refuerza la tendencia a la segregación socioespacial en la ciudad, características de la ocupación del Valle. La segregación y los problemas del mercado del suelo brillan por su ausencia en las intervenciones del Estado en materia de vivienda (Velásquez, 2012: 188). Con la autora, se puede concluir que

La vivienda social dirigida a la población de más bajos recursos se encuentra concentrada en la periferia de la ciudad [...] El hecho de que sea predominante la construcción de viviendas sociales en áreas fuera de los tratamientos de Desarrollo en suelo de expansión y urbano, donde se encontró el énfasis en el plan de ordenamiento para localizar la vivienda social, deja ver que no es la estrategia definida normativamente la que orienta el proceso de construcción de vivienda social en la ciudad, sino el mercado del suelo y la penetración y capitalización de las rentas que los promotores hacen en zonas de mejor categoría social, a partir de este tipo de proyectos (Velásquez, 2012: 194).

Al respecto, Quesada (2006) anota que "*La presión que ejercen los operadores urbanos se concentra de forma periódica sobre determinados sectores hasta llegar casi a niveles de saturación con altas densidades habitacionales, para trasladarse luego a otras zonas de la ciudad*" (Quesada, 2006: 28). Según este autor, actualmente se verifica una saturación del suelo urbano que agrava el déficit de infraestructura y espacio público. Se ha priorizado la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias en vivienda, lo que empuja a pequeñas áreas privadas y bajas dotaciones por la limitada capacidad de pago. Se encuentran cambios importantes en la vocación y usos del suelo en zonas de la ciudad en lo que antes eran barrios residenciales de estratos medios y altos "*hacia usos terciarios, oficinas y locales comerciales y un modelo de desarrollo formal de la vivienda basado en conjuntos cerrados muchas veces aislados que fraccionan aún más la ciudad*" (Quesada, 2006: 31).

Por su parte, Muñoz (2017) identifica en los centros comerciales un objeto de análisis central en la transformación espacial de la ciudad. Afirma que existen una relación estrecha, en el caso de la ciudad colombiana, entre desindustrialización y surgimiento del centro comercial como artefacto urbano y espacio central de consumo, en el marco de la globalización neoliberal: "*los centros comerciales se emplazan sobre las sedes mismas de la vieja industria obsoleta*" (Muñoz, 2017: 2). La localización de los centros comerciales en

Colombia no ha seguido el patrón de localización en las periferias de las ciudades, como sucede en países del norte, sino que se han concentrado "*al interior de la ciudad en expansión*". El centro comercial "*como elemento básico de la actividad comercial también reconfigura la movilidad de la ciudad, en la medida en que los dispositivos de movilidad se orientan hacia los centros comerciales y sus infraestructuras (Metro, Metroplús, Metro Cable, Tranvía)*"(Muñoz, 2017: 211).

Con la apertura económica de 1990 hay una transformación del sector comercial en el país en relación con el capital transnacional, financiero e inmobiliario, la liberalización de los flujos comerciales y el desarrollo de las tecnologías de transportes y comunicaciones, cuyo ejemplo paradigmático es el Grupo Éxito. En las décadas recientes ha ganado cada vez más fuerza el modelo de comercio en grandes superficies, ligado de manera estrecha tanto con la importación de mercancías como con la industria de la construcción. El caso del grupo Éxito es emblemático por su presencia tan extendida en el territorio nacional y por su papel de "ancla" en los grandes proyectos comerciales e inmobiliarios, que "*facilita la presencia de grandes marcas a nivel multinacional tales como Zara, Stradivarius y Berska, así como articulaciones comerciales como Falabella (Chile), Ripley (Chile) y la Polar (Chile), entre otras*". La empresa constructora de los centros comerciales Viva del Grupo Éxito es Pedro Gómez y Compañía, la misma que estuvo al frente de la construcción del Centro Comercial Santafé en Medellín (Muñoz, 2017: 221).

En lo que se refiere al modelo de ciudad, tras una revisión de los planes de desarrollo de las últimas décadas, el autor afirma que hay un acoplamiento a las dinámicas de la globalización, un cambio en el paradigma productivo que pasa por la desindustrialización y la tercerización, la consolidación de los clúster estratégicos. Estos clúster, no obstante, "*no han tenido una dimensión físico – espacial fuerte y más bien han conducido a intervenciones puntuales importantes pero que no logran explicar el fenómeno de la fragmentación y*

reconfiguración del espacio urbano sufrido en las últimas tres décadas" (Muñoz, 2017: 228).

Con el colapso de la industria textil, en los emplazamientos de viejas factorías comienzan a ubicarse nuevos centros comerciales: Los Molinos y Unión Plaza en 2006, Premium Plaza en 2007, Santafé en 2010, Viva Laureles en 2012 y Florida en 2014. Es a partir de 2007 que hay un gran auge en la construcción de grandes superficies comerciales. Directivos de centros comerciales y de Camacol señalan por esta época la necesidad de "descentralizar" su construcción hacia zonas de la ciudad distintas a aquellas donde tradicionalmente se han emplazado (zonas de ingresos medios-altos). Como ya se indicó, hay una tendencia de implantación de los centros comerciales en antiguas locaciones industriales:

En Belén los Alpes, la antigua sede de Vicuña es remplazada por el centro comercial Los Molinos; en el barrio La toma, Coltejer es remplazado por Villas del telar; en el sector de Naranjal – Arrabal, Tejicóndor es remplazado por Homecenter, Makro, Carrefour y Jumbo; Pintuco es remplazado por Premium Plaza; Simesa – Argos por Ciudad del río; Telsa, en Laureles, por Éxito – Viva; y en el barrio Caribe, Everfit da paso al centro comercial Florida (Muñoz, 2017: 69).

Paralelamente a la implantación del centro comercial se produce un cambio significativo en el entorno en dos sentidos: 1) las dinámicas barriales y comunitarias asociadas a la vecindad de la fábrica usualmente habitada por los trabajadores fabriles da paso a lógicas de integración por vía del consumo especializado en el centro comercial; 2) las actividades económicas conexas a las fábricas (talleres, pequeña producción subsidiaria de la industria, comercio para los barrios obreros, etc.) dan paso a actividades ligadas al centro comercial y de promoción inmobiliaria de vivienda. El ordenamiento territorial y la planificación de la ciudad cobran gran incidencia en algunos de los casos estudiados, particularmente los del sector de Los Industriales (plan parcial Ciudad del Río) y el de Naranjal (plan parcial Naranjal) (Muñoz, 2017).

A partir de los resultados de un análisis geoestadístico, Betancur y Montoya (2014) concluyen que Medellín es el centro funcional indiscutido de la región, y que su influencia se extiende hasta casi todos los municipios del valle de San Nicolás. En ese valle, Rionegro es una centralidad importante, pero los municipios aledaños a la autopista Medellín-Bogotá tienden a relacionarse más directamente con Medellín. En el Valle de Aburrá, Bello, Itagüí, Sabaneta y Envigado tiene una conectividad mayor al resto, pero son a su vez subsidiarios de Medellín. En el sur Envigado conecta no sólo con los demás municipios sino también de manera importante como puente con el Oriente hacia el sur. Caldas queda aún por fuera de la región funcional inmediata, del "punto de ruptura". El área metropolitana funcional identificada incluye al AMVA y a los municipios de Rionegro, La Ceja, Guarne y Marinilla en el oriente. Mientras que la reconversión productiva en Medellín se encuentra muy avanzada,

En el resto del Valle de Aburrá, el cambio de funcionalidades ha sido menor, debido principalmente a que los municipios actúan principalmente como dormitorio, y los que tienen alto componente de industria en su economía, como Bello e Itagüí, aun no la han visto reducida (Betancur y Montoya, 2014: 55).

En otro estudio sobre la transformación espacial de la ciudad, Zapata (2017) se concentra en la importancia de la infraestructura, al afirmar que la calidad de esa infraestructura es uno de los componentes evaluados por los rankings de ciudades, y especialmente en el ranking de mejores ciudades en América Latina para hacer negocios. No es extraño entonces que "este objetivo se ha explicitado en los planes de desarrollo, y más específicamente en líneas de intervención como las relacionadas con la integración regional" (Zapata, 2017: 129). Lo anterior guarda relación con los planteamientos del Plan BIO 2030:

“Los esfuerzos de la ciudad metropolitana también deberán centrarse en mejorar las condiciones para hacerla atractiva como centralidad urbana” (AMVA, 2011: 26).

El sector de El Poblado es particularmente importante dentro de esa política por su propensión a atraer capital para servicios y turismo; para ello es importante la transformación espacial y la inversión en movilidad, que se considera un problema de ciudad:

Además de tener déficit en cuanto a malla vial y andenes, otro factor crítico de la zona es su localización geográfica, ya que es el paso para muchos de los vehículos que transitan hacia los municipios del sur. Así, el principal problema de El Poblado es la movilidad [...] la dotación de obras públicas se combina con el auge de negocios inmobiliarios que, siguiendo a De Mattos, para el caso de El Poblado ha “sostenido incremento de la demanda habitacional derivado de la continuidad del crecimiento de la población urbana” (2014, 17); acompañado además por un “incremento de la demanda por la infraestructura inmobiliaria requerida para la localización y el funcionamiento de los nodos o filiales de circuitos globales productivos, financieros o de consumo” (De Mattos, 2014, p. 18), que también se ha mantenido en este sector, en el que se ha concentrado no solo la demanda habitacional de lujo, sino una importante aglomeración de dotación turística, financiera y de servicios. Coincidiendo así con: Grandes proyectos urbanos, nuevos centros de negocios, shopping-malls, complejos para oficinas (donde los rascacielos han adquirido una presencia dominante), aeropuerto shoppings, centros para grandes eventos culturales y deportivos e infraestructura para servicios globales” (Zapata, 2017: 134-5).

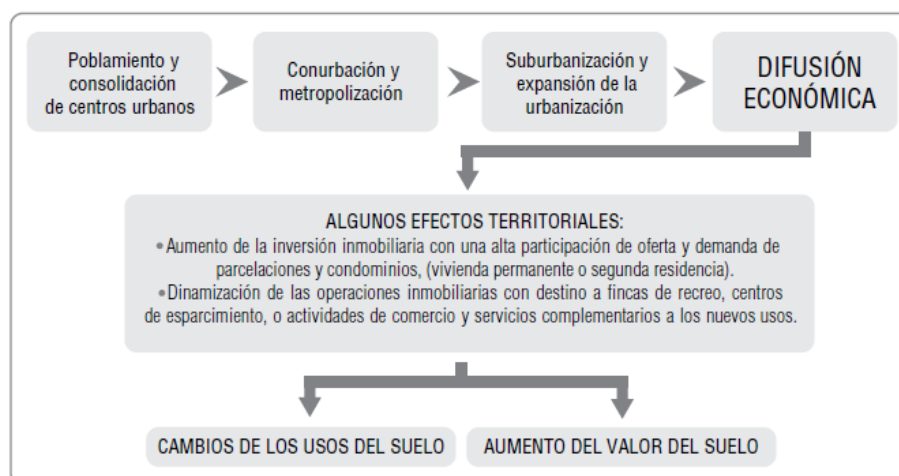
Es necesario tener en cuenta que ese patrón espacial no se acaba en las fronteras municipales, sino que en buena medida se extiende hacia los municipios aledaños. Gómez (2007) ahonda en estos patrones espaciales, al observar que hay un aumento de la demanda por suelo urbano para la implantación de actividades de servicios. Esa demanda se concentra en las áreas donde se ubica o ubicaba la industria manufacturera alrededor del centro histórico y del eje del río. Ya se han presentado grandes proyectos de reconversión de estas áreas hacia

usos comerciales para grandes superficies y en oficinas o torres residenciales, generalmente con una alta densidad en el uso del suelo. Allí se vienen ubicando de manera preferencial *“Las sedes administrativas, la alta gerencia, los servicios más especializados y las actividades conectoras entre el capital local, metropolitano, nacional y global”* (Gómez, 2007: 5). El autor también describe la localización de estas actividades características de la ciudad “de servicios”, junto con otras dinámicas de la urbanización, ligadas a las características económicas de la urbe arriba señaladas: las actividades de servicios se concentran en mayor medida en las comunas El Poblado, La Candelaria y Belén, respectivamente. El comercio se localiza mayormente en La candelaria, seguida por la Candelaria y Belén. Por su parte, la actividad industrial se concentra en Guayabal, Belén y La Candelaria. Además, destaca que

En el proceso de la aglomeración de las propias centralidades sobresalen los sectores especializados como el sector de “La Milla de Oro”, o el de la zona Alpujarra-Plaza Mayor, donde se hace innegable la conectividad económica y de actividades con un sentido claro de usufructo de las primacías que han ido surgiendo derivadas de las redes y conexiones económicas (Gómez, 2007: 6-7).

El cambio en los usos del suelo no se limita al suelo urbano, sino que impacta también la ruralidad. Según el estudio del INER (2011) sobre los flujos de capital y personas entre los municipios de la región, los municipios del oriente y occidente antioqueño son los que en mayor medida han convertido suelo rural hacia parcelaciones de uso residencial para vivienda campestre. El proceso de suburbanización hace parte integral de la integración regional que se ha venido describiendo, y su lógica se sintetiza en el siguiente diagrama, tomado del estudio citado (INER, 2011: 67):

Gráfico 3. Efectores territoriales de la expansión suburbana



Fuente: INER (2011).

En el Aburrá Sur, Envigado es el único municipio que participa de manera significativa en ese proceso, y en él juega un papel destacado por tener un importante territorio rural que sirve de puente entre el Aburrá Sur y el Valle de San Nicolás. Según datos de La Lonja, Envigado es, entre los municipios de los valles de Aburrá, San Nicolás y del Cauca, el que mayor aumento en el precio del suelo rural ha experimentado, seguido por municipios como Rionegro, el Retiro y Guarne. A 2010, el aumento del valor del metro cuadrado en Envigado era de más del doble de Rionegro, el segundo municipio en ese rubro (INER, 2011: 71). Tan importante se ha vuelto esta destinación del suelo rural, que Envigado es el segundo municipio en los tres valles con la mayor destinación de suelo para parcelaciones y fincas de recreo, con casi el 12% de su territorio. Se encuentra sólo detrás de Rionegro (15%) y por encima de municipios con marcada vocación turística como Santafé de Antioquia (4,5%), Sopetrán (9,8%) o San Jerónimo (10,2%), y muy por encima de los demás municipios del Aburrá Sur: Itagüí (1,3%), Sabaneta (2,2%), La Estrella (1,2%) y Caldas (3%) (INER, 2011: 70).

A manera de síntesis

El proceso de regionalización de Medellín y el Valle de Aburrá, según la información y el análisis presentado, puede sintetizarse en las siguientes características que recogen los criterios de análisis presentados al principio del capítulo. En lo productivo:

- Hay una clara *terciarización de la economía urbana*, es decir, una tendencia a la reducción o pérdida de peso relativo de la industria dentro del conjunto de la producción, acompañada de un crecimiento del sector terciario, tanto formal como informal. Si bien la industria sigue aportando una quinta parte de la producción y una cuarta parte del empleo en el Valle de Aburrá, su estructura se ha modificado de manera significativa. El predominio de la gran empresa textilera característico de mediados del siglo XX ha dado paso a una industria textil y de la confección dispersa por el tejido urbano, muy variable en sus dinámicas de crecimiento y contracción y demandante de un flujo intermitente de trabajo poco calificado y precarizado en sus condiciones de contratación. La gran industria tiende a desplazarse hacia afuera del Valle buscando ventajas de localización y mayor flexibilidad laboral como factores de competitividad en una economía abierta. En la economía del Valle predominan los sectores financiero y de la construcción, que destacan por ser los de mayor crecimiento y mayor incidencia en la definición de la agenda de desarrollo.

- A pesar de las transformaciones productivas, no se ha presentado una variación radical del empleo, ni en su distribución por ramas de la producción ni en su nivel general de capacitación. Desde los años 90 ha disminuido de manera importante la ocupación en el sector primario, que representa para finales del período una fracción mínima de la producción del Valle. El mercado de trabajo se caracteriza a lo largo del

período analizado por sus bajos niveles globales de formación, su alta flexibilidad (precariedad y altos niveles de explotación del trabajo) y por una informalidad igualmente alta. El resultado es un mercado de trabajo altamente segmentado y polarizado, adecuado a una base productiva de bajos niveles generales de productividad y valor agregado (industria manufacturera con baja composición técnica y comercio) e igualmente polarizada entre los servicios formales (especialmente vinculados a las finanzas, seguros, etc.) y los informales.

- Desde la Apertura Económica la conexión de la economía regional con los flujos de la globalización ha cobrado una importancia monumental. En buena medida la relocalización industrial hacia las principales vías de conexión con los puertos y aeropuertos responde a esa necesidad. El sector financiero, la industria manufacturera y el comercio han sufrido de manera distinta esa articulación. En el caso del comercio, la conexión con flujos de mercancías importadas cobra una importancia enorme y promueve la tendencia a la concentración de la oferta comercial en grandes superficies y centros comerciales, paralela a la explosión del comercio al por menor en algunas zonas de la ciudad como el tradicional Guayaquil, cuyo modelo se repite en las cabeceras de los municipios como Bello e Itagüí. La articulación con los flujos de mercancías y de capitales incide directamente en la transformación de la infraestructura física e institucional de la región: desde la construcción y mejoramiento de las vías de conexión con los puertos para facilitar la entrada y salida de mercancías, hasta el rediseño institucional y la creación de entidades especializadas para la atracción de capitales y visitantes extranjeros.

- La estrategia clúster ha significado la segmentación de la estrategia económica de la región en un grupo de actividades consideradas como estratégicas. Sin embargo, esos clúster en la mayoría de los casos no han tenido una expresión espacial diferenciada o concentrada. No es posible, por ejemplo, identificar tal o cual municipio de la región con determinado clúster, sino sectores más bien dispersos. Sí es evidente una desconcentración de la gran industria desde Medellín hacia otros sectores de la región, especialmente el Oriente y el Norte. Esa desconcentración es más tardía y menos marcada en el Aburrá Sur.

- A la par que se produce esa transformación productiva se concentran las actividades más “avanzadas” y las funciones de dirección y control de la economía en determinados sectores, y de manera especial en Medellín. En la ciudad central de la región se ubican la mayoría de sedes de las mayores empresas, especialmente las del sector financiero que es el de mayor importancia económica. El sector de El Poblado destaca por constituir una nueva centralidad de negocios y finanzas, una función cumplida antes de manera casi exclusiva por el centro de Medellín. Ese papel del sector central del Poblado se extiende hacia el Sur hasta Envigado, donde también se ubican las sedes de importantes empresas, particularmente empresas comerciales de gran calado como el Grupo Éxito. Medellín, y de manera subsidiaria Envigado, concentra de hecho la mayor parte de la inversión y el trabajo en los sectores o clúster más dinámicos y que mejor reflejan el nuevo “modelo de ciudad de servicios”: las finanzas, el turismo, la construcción y la medicina/odontología. Los demás municipios del Valle juegan en estos renglones un papel muy secundario, lo que refuerza la posición de Medellín como el centro económico y político.

En la dimensión espacial, destacan las siguientes características:

- La relocalización (dentro de la región) de las grandes empresas se ha presentado especialmente desde Medellín, Envigado e Itagüí hacia municipios del Oriente ubicados sobre la autopista Medellín Bogotá y hacia las nuevas áreas de expansión en el Norte del Valle y en el Sur, en municipios como Copacabana, Girardota, La Estrella y Caldas. Ha habido también una tendencia a la localización de los grandes desarrollos comerciales en los suelos liberados por los grandes lotes de la industria deslocalizada, o por suelos subutilizados tanto sobre el corredor del río como en cercanía a los cascos urbanos, como es el caso en Itagüí, Bello o Sabaneta. Adicionalmente, los nuevos desarrollos de vivienda social o vivienda popular se concentran de manera creciente en unos pocos puntos del Valle, especialmente en el sector de Pajarito al centro occidente de Medellín y San Antonio de Prado al sur occidente de Itagüí.

- Hay varias tendencias claras en cambios de uso del suelo. En primer lugar, sobre el corredor del río en el centro del Valle los suelos de uso tradicionalmente industrial se han convertido en buena medida al uso de comercio, oficinas y viviendas en alta densidad, como es el caso de Ciudad del Río, o en desarrollos urbanísticos del estilo de Parques de Río, pensados para atraer también usos de servicios, vivienda y comercio. Hacia el sur y el norte se presenta la misma tendencia y las mismas presiones hacia el cambio de usos, aunque con resultados menos visibles. Una segunda tendencia es el paso de suelos rurales a urbanos, lo que equivale al crecimiento del suelo de expansión urbana en todos los municipios, y de manera muy significativa en municipios en los extremos del Valle como La Estrella, Caldas y Sabaneta. Lo anterior es producto del agotamiento del suelo urbanizable en Medellín y los municipios más conurbados como Itagüí, Envigado y Bello. Además, hay un importante cambio en los usos rurales hacia suelo suburbano de vivienda campestre, con Envigado como el caso más significativo.

- El crecimiento del área funcional o área urbana de externalidades se expresa en el caso del Valle de Aburrá en su integración con las regiones aledañas. El hecho de que los valles de San Nicolás y del Cauca se consideren dentro del área de planeación de Medellín (con el proyecto Tres Valles) indica un aumento en la importancia de la conectividad y de la subsidiaridad de las actividades económicas de estas zonas con respecto a las necesidades de la conurbación central.

3. El proceso político de la planeación.

Actores, relaciones y conflictos

En este capítulo se analiza el proceso sociopolítico de la planeación y gestión del espacio urbano en el Aburrá Sur. Para ello se presentarán inicialmente algunas elaboraciones teóricas en torno al tema, realizadas por analistas de la situación del Valle de Aburrá en el período estudiado, para después señalar los actores e instancias más relevantes en la definición de las políticas de adaptación al proceso de regionalización. Posteriormente se señalan las principales relaciones y conflictos identificados en el proceso de planeación en el Aburrá Sur, en clave del contexto metropolitano. Al final, se presenta una lista de los más importantes instrumentos de planeación para el Aburrá Sur en el período aquí estudiado, que sirven como línea del tiempo y marco de referencia para el análisis del capítulo siguiente.

3.1 El proceso socio-político reciente en el Valle de Aburrá:

interpretaciones teóricas

Las transformaciones económicas y espaciales tienen su correlato necesario en los cambios en materia de gobierno y gestión urbana, sobre los que también existen varios trabajos destacados para el Valle de Aburrá. Franco (2006) describe y analiza la transformación en la coalición política dominante y en los centros de poder económico y político de la ciudad en las tres últimas décadas del siglo XX. En lo económico el fenómeno principal es el “enroque” de los grandes capitales regionales con la creación del Sindicato

Antioqueño para enfrentar la competencia del capital extra-regional y garantizar el espacio de su reproducción en lo urbano-regional. La autora devela la constitución de este grupo económico y la manera en que se adapta a la globalización neoliberal, proceso en el cual la facción industrial de la burguesía pierde su liderazgo y el sector financiero asume el papel hegemónico. En lo político, lo más destacado es el ascenso de nuevas figuras políticas en los partidos tradicionales cuya extracción de clase es popular y que desplazan a los “notables” del liderazgo de los partidos, afianzando su poder en las relaciones clientelares. No obstante, esta “plebeyización” del stratum político no implica un conflicto programático con las élites, sino que resulta en una alianza de trabajo con los intereses de los centros de poder económico. Con la reconfiguración de estos centros de poder político y económico se redefine la coalición política dominante y se formula un proyecto hegemónico regional que implica la transformación de la vocación productiva de la región metropolitana hacia los servicios y el despliegue de un nuevo discurso ideológico que renueva el mito antioqueño con un nuevo enfoque contra el poder en ascenso del narcotráfico.

Frente al caso de Medellín, Brand (2008) afirma que la entrada en escena de las estrategias de gobierno urbano del neoliberalismo en Medellín estuvieron precedidas por la crisis económica y social ligada a la desindustrialización y el narcotráfico, razón por la cual su sentido no llegó a ser percibido con claridad desde el comienzo. Señala que la inserción de la ciudad en los circuitos globales del capital se alcanzó sólo después de un proceso complejo que incluyó gestionar una “crisis social sin precedentes”. Una consecuencia de lo anterior es que los conflictos surgidos de la “competitividad neoliberal” que surgieron con posterioridad, al compararse con la situación de violencia y crisis social anterior, se juzgaron como de “menor importancia”. La gestión de esos conflictos en las dos últimas décadas se ha desarrollado, según el autor, por medio de una estrategia “ambiental” e ideológica cuyos

componentes son “una versión propia de la cultura ciudadana, renovación urbana y espectáculo” (Brand, 2008: 23).

En tanto, Franz (2017) señala la importancia de los actores económicos en la configuración de la economía regional, en especial en lo que respecta a su influencia sobre la política local. En la entrada en escena de Compromiso Ciudadano y la figura de Sergio Fajardo el autor cree descubrir una iniciativa de la élite económica regional (el GEA) para retomar el control del Estado local y de fuentes claves de ingresos, como las Empresas Públicas de Medellín, en una lucha que esa élite mantenía con sectores emergentes ligados al clientelismo y el narcotráfico, personificados en políticos como Luis Pérez Gutiérrez. Es una estrategia de clase para acentuar la concentración directa del poder económico y político y utilizar el poder público para adecuar la infraestructura de la ciudad a un proyecto regional que exige la atracción de inversión y turismo, a través de mega-proyectos de infraestructura, que además mantiene los principios de liberalización económica y la subordinación de la acción estatal a los mecanismos del mercado (Franz, 2017: 10). En todo este proceso, la Cámara de Comercio se ha convertido para el Gea en un importante escenario para desarrollar y visibilizar su agenda en el debate público y en los procesos de planeación territorial (Franz, 2018: 94).

Según Franz (2018), con las reformas de la Apertura en los 90' y con la previa crisis de la industria textil en Medellín, la élite industrial se enfrentó a una disminución de sus fuentes y oportunidades de ingresos, mientras que se producía el ascenso de una nueva élite política ligada al narcotráfico y a las relaciones clientelares. En este contexto, la élite empresarial optó con adecuarse a la globalización, internacionalizar su capital (siguiendo una estrategia de diversificación geográfica y concentración sectorial) y aprovechar las reformas de liberalización y privatizaciones para encontrar nuevos nichos de capital. Además, consiguió impulsar (a través de Compromiso ciudadano y la figura de Fajardo) una

administración municipal que desplazó la élite política rival y aseguró el desarrollo de reformas urbanas adecuadas a su nueva estrategia económica. Según el autor, la reestructuración económica de las principales empresas de la región comenzó durante el declive industrial de la ciudad. En ese momento se produjo un conflicto entre narcotraficantes en ascenso y los industriales y comerciales de la élite tradicional, acompañada de tomas hostiles de empresas antioqueñas por parte de empresarios bogotanos. La consecuencia fue el tránsito de capitales industriales, antes icónicos para la ciudad, hacia los sectores financiero y de servicios (Franz, 2017: 7).

Betancur, Urán y Stienen (2001) establecen también características similares frente a la reconversión productiva del Valle, y las asocian a las características de la élite económica (representada en el Grupo Empresarial Antioqueño) para comienzos del presente siglo, que se debate entre la adaptación a las dinámicas de la globalización y la financiarización de la economía, y las condiciones de empleo y productividad de la región. Afirman que la “dualidad” de este grupo económico al definir si concentra definitivamente sus actividades en el sector financiero y se decanta por este tipo de negocios, o la posibilidad de impulsar una reconversión productiva en la región, produce incertidumbre económica y política y empaña la claridad del proyecto de región que el GEA pretende abanderar. La dualidad se proyecta también al nivel de las políticas de desarrollo municipales y departamentales, pues los autores observan cómo los “grandes proyectos” estatales se orientan hacia la promoción de las “ventajas comparativas regionales, en cuanto la localización y las dotaciones naturales”. Ese enfoque deja de lado la posibilidad alternativa de promover “encadenamientos productivos territoriales” que permitan la creación de “ventajas competitivas dinámicas”, es decir, el aprovechamiento de ciencia, tecnología y capital social para la reconversión productiva e institucional (Betancur, Urán y Stienen, 2001: 312).

Pineda (2015) identifica tres escenarios asociados a las transformaciones urbanas y la competitividad: 1) proyectos de movilidad y transporte de mercancías; 2) renovación urbana en el centro representativo y ampliado; 3) Infraestructura de ciudad. Plantea, en consecuencia, que *"Bajo los anteriores tres elementos se soporta la relación entre discurso de ciudad competitiva y las respectivas transformaciones urbanas desarrolladas en las últimas décadas a nivel local"* (Pineda, 2015: 91).

3.2 La planeación de la ciudad-región

Una idea recurrente en los estudios sobre el proceso urbano en la ciudad se refiere a la necesidad de incluir en el análisis no sólo el Valle de Aburrá, sino también el área circundante, sobre el entendido de que el proceso de metropolización ha trascendido la conurbación y expande sus efectos a los municipios aledaños. Pineda y Pinilla (2011) identifican, en un análisis que coincide con las proyecciones del Área Metropolitana, la necesidad de una mayor conectividad en el eje oriente occidente, en el sentido del proyecto "Tres Valles". En ese sentido, señalan cómo al AMVA le resulta estratégico contar con un eje propio de conectividad con los flujos internacionales, eje cuyos extremos serían el puerto en Turbo y el aeropuerto en Rionegro, en gran medida por la dependencia actual del eje norte-sur en términos de comercio exterior. Para el 2010, Antioquia dependía del uso activo de 10 aduanas del país, de las cuales Cartagena y Buenaventura son las principales hasta la fecha. En importaciones como en exportaciones, las mismas aduanas tienen protagonismo. Antioquia (especialmente la zona central del departamento) es, después de Bogotá, la segunda región que más importa bienes del exterior. En los últimos años han destacado entre esas importaciones "tanto a productos e insumos básicos (hierro, acero, cereales, productos de

aluminio, madera, carbón, entre otros) como a productos de mayor valor agregado (máquinas y partes, instrumentos y aparatos de óptica y médico-quirúrgicos, productos químicos, entre otros)” (Pineda y Pinilla, 2011: 100).

En la misma línea, en el Plan Bio 2030 el Área Metropolitana (2011) reafirma esa importancia de la adecuación a los flujos internacionales de mercancías como una prioridad en la política de ordenamiento regional, en la medida en que esos mismos flujos vienen asumiendo un papel central en el proceso de integración metropolitano. Las “Autopistas de la Montaña”, luego llamadas de la Prosperidad o de Cuarta Generación (4G), resultan una parte central de esta apuesta de conectividad de Antioquia y el Valle de Aburrá, en especial con el sistema nacional de ciudades y los principales puertos. El Plan afirma que “este conjunto de acciones permitirá crear economías externas de aglomeración para propiciar la relocalización de actividades productivas por fuera del Valle de Aburrá” (AMVA, 2011: 26).

Además, se argumenta que la saturación del suelo urbano, especialmente en el Sur, obliga a pensar nuevas zonas de localización para actividades productivas, como el norte del VA y el Valle de San Nicolás. Según proyecciones del Plan, en los 10 años siguientes a su formulación se producirá un aumento del 50% en el número de empresas, especialmente en los municipios del Aburrá Sur como Sabaneta, La Estrella, Envigado e Itagüí. Es precisamente en el Aburrá Sur donde existe la mayor tasa de crecimiento y los mayores índices de empresas por kilómetro cuadrado. Caso contrario es lo que sucede en el Aburrá Norte. Estas tendencias impactan la distribución espacial de la ciudad:

La tendencia a la concentración de empresas en el sur del Valle de Aburrá ha producido claras inequidades en términos de la distribución de los impuestos de industria y comercio con respecto al norte, fenómeno que se irá agravando en los próximos veinte años. Igualmente, en Envigado y Sabaneta se está concentrando la población de mayores ingresos, y en Bello y el norte de Medellín, la de menores ingresos. Esto crea polarización del gasto per

cápita entre el norte y el sur, y acentúa la segregación espacial y funcional de la ciudad metropolitana (AMVA, 2011: 28).

Por su parte, Betancur y Montoya (2014) afirman que *"las políticas urbanas y regionales no solo han contribuido a consolidar un área metropolitana administrativa, sino que también evidencian incoherencias al no considerar un área metropolitana expandida, resultado del crecimiento reciente de Medellín"* (Betancur y Montoya, 2014: 31). Los autores identifican un conjunto de proyectos metropolitanos, especialmente de infraestructura, que han contribuido a la consolidación de la región funcional. Entre ellos están las directivas metropolitanas de ordenamiento territorial (DMOT) emitidas por el Área Metropolitana. También destacan planes estratégicos como *"el Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos; el Plan de Vivienda y Hábitat; el Plan Maestro de Movilidad; el Plan Metrópoli 2008-2020; y los planes estratégicos del sur y norte del Valle de Aburrá"* (Betancur y Montoya, 2014: 42). En el Sur del VA son relevantes la doble calzada Ancón Primavera, la doble calzada de la vía Las Palmas y la conexión de la loma del Escobero, la extensión de la avenida Las Vegas hasta Sabaneta, la centralidad sur y la proyección del puerto seco, la extensión de la línea A del Metro hasta La Estrella y la línea del Metroplús. Adicionalmente,

Este conjunto de proyectos apunta a una reorientación hacia usos de comercio, residencias y oficinas para los municipios que hoy concentran la actividad industrial en los alrededores del río Medellín (Bello, Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella), tal como ha venido sucediendo con Medellín [...] la reorganización espacial de actividades incluye el desplazamiento de aquellas de alto impacto ambiental hacia los bordes más alejados del área metropolitana (Betancur y Montoya, 2014: 43).

A ello se suma la promoción de localización industrial en el Oriente por las zonas francas y la accesibilidad a la autopista Medellín-Bogotá. La proyección regional de la planeación en el Valle de Aburrá es de vieja data: el crecimiento urbano conurbado y

articulado parte de políticas de estímulo a la implantación industrial en determinadas zonas del Valle y la definición de las franjas del río como corredor de transporte y eje estructurante de la movilidad del Valle y de sus conexiones con la costa atlántica, la pacífica y el eje cafetero. Esas decisiones, que datan por lo menos de la década del cincuenta del siglo XX, fueron determinantes para establecer las relaciones entre los municipios del Valle (Betancur y Montoya, 2014: 46).

En el Aburrá Sur, el proceso más destacado de planeación para la subregión ha sido el Plan Estratégico del Aburrá Sur (PEAS), liderado con un conjunto de organizaciones en cabeza de la Fundación Social, la Fundación Diego Echavarría Misas y la Cámara de Comercio Aburrá Sur. La importancia de este plan reside en que su proceso de elaboración y ejecución ha implicado la coordinación de entidades públicas y privadas en torno a una agenda de desarrollo territorial. En ese proceso, descrito y analizado por Rivera (2014), afloran intereses, agendas y contradicciones que permiten un análisis más matizado de la dinámica de la planeación en el Aburrá Sur.

El PEAS comienza como una extensión al Aburrá Sur del plan estratégico en el que la Fundación Social venía asesorando al municipio de Envigado en el 2004. El proceso de formulación, entre 2004 y 2006, implicó la movilización de múltiples actores del territorio, entre ellos organizaciones sociales, empresariales y el sector público. Una vez formulado, fue adoptado por el Área Metropolitana mediante el Acuerdo Metropolitano 06 del 28 de marzo del 2007. Los propósitos de este Plan se recogen en sus proyectos estratégicos, como son: el pacto Educación-Empresa-Estado, la Centralidad Sur Metropolitana, el Desarrollo Integral de Barrios y la Alianza Estratégica Público-Privada (Rivera, 2014: 16).

Posterior a su formulación, en el año 2010 las labores de implementación y seguimiento quedaron a cargo de una secretaría o mesa técnica integrada por la Fundación

Diego Echavarría Misas, Fundación Social, Cámara de Comercio Aburrá Sur y las corporaciones empresariales de los municipios que se reunirían luego en la Corporación Pro Sur. En este proceso también tuvieron un papel relevante las instituciones universitarias La Salle y ESUMER, ubicadas ambas en municipios del Sur. En los años siguientes, ese comité interinstitucional adoptará la forma de Observatorio del Aburrá Sur, que bajo el modelo de “¿Cómo vamos?” realiza periódicamente, con datos de los municipios, informes de calidad de vida y de desempeño sectorial. El aspecto más relevante de este Plan y de la institucionalidad que de él deriva, es la relación entre los actores públicos y privados, especialmente de las administraciones municipales del Sur. Como una *debilidad* en el desarrollo y ejecución del Plan, Rivera señala la existencia de “baja gobernabilidad y gobernanza en los municipios”, que se expresa en “baja representatividad institucional en el comité técnico” y en la “falta de articulación del sector público al Plan de manera permanente” (Rivera, 2014: 12). Lo anterior indica que las administraciones municipales del Sur tienden a desarrollar agendas propias, con escasa articulación intermunicipal para estrategias de desarrollo de largo plazo.

3.3 Relaciones y conflictos en el proceso de planeación

Las principales entidades que fomentan la coordinación entre los cinco municipios para definir proyectos comunes son el Área Metropolitana y la Cámara de Comercio Aburrá Sur. La primera, por ser la entidad competente para la regulación ambiental y de transportes a escala metropolitana, y por su gran incidencia en la definición del modelo de ocupación del Valle. El modelo de gobierno metropolitano, y en especial el esquema de distribución de recursos para obras de transporte e infraestructura metropolitana, genera que se prioricen las relaciones entre las alcaldías municipales y la dirección del AMVA para la gestión de esos

recursos, más que la coordinación entre las distintas alcaldías para proyectos comunes. Por otro lado, la Cámara de Comercio cuenta con las conexiones y el prestigio para jugar un papel muy destacado en la elaboración de la agenda de desarrollo y en la integración de los esfuerzos entre los municipios, si bien ese esfuerzo se ha enfocado en aspectos muy específicos como el Plan Estratégico de Turismo, el Plan de Competitividad y la formulación del proyecto de Centralidad Sur. La Cámara de Comercio influyó de manera activa en el proceso de formulación de los planes de desarrollo municipales en el 2011, desarrolló alianzas estratégicas con las secretarías de hacienda de los cinco municipios y asesoró la revisión y adecuación de los Planes de Ordenamiento Territorial, con especial énfasis en la inclusión de la Centralidad Sur y en la definición de una vocación económica territorial.

Una característica importante del entorno empresarial en el Aburrá sur es su alta desigualdad: la mayor parte de los activos están concentrados en las mayores empresas. Para el 2015, según cifras de Observatorio del Aburrá Sur del total de empresas de la subregión el 87% eran microempresas, el 9% pequeñas empresas, el 3% medianas y el 1% grandes empresas. Esas grandes empresas no sólo concentran la mayor parte de la producción y el comercio de mercancías, sino que también son propietarias o controlan gran parte de los grandes lotes que se piensan destinar para redesarrollo urbano, en especial aquellos localizados en la planicie del río. Lo anterior tiene una enorme relevancia cuando se trata de analizar las dinámicas políticas de la planeación. En primer lugar, por la escala de acción de cada tipo de empresa. Mientras que las grandes empresas planean y compiten en una escala nacional e internacional, las pequeñas y microempresas se limitan en mayor medida a lo local y regional. Esa diferencia es sustancial a la hora de mostrar su interés por participar en distintos espacios de cooperación, en iniciativas conjuntas o en su actitud frente a los proyectos de planeación territorial. En general, las pequeñas empresas se encuentran mucho más limitadas en su capacidad de relocalización y tienen menor capacidad de incidencia sobre

las decisiones de la administración pública en temas que las afectan. Por su pequeño tamaño y gran número a estas empresas les resulta más difícil desarrollar procesos de acción conjunta o de organización. Por eso no sería correcto asumir que en instancias como ProSur, la Cámara de Comercio o las mesas de participación e interlocución entre el sector empresarial y la administración pública se ve representada la totalidad de las empresas de la subregión: por su gran heterogeneidad y la diversidad al interior del sector empresarial existen intereses en conflicto.

Además de las diferencias en tamaño de los capitales, dentro de la burguesía local hay también diferencias relevantes según el sector de la economía en el que se encuentren los capitales. Esas diferencias son más relevantes en lo que tiene que ver con el espacio como factor y como resultado de la producción. Para la industria asentada tradicionalmente en el corredor del río el avance de la reconversión productiva de la ciudad (con sus efectos de desindustrialización) implica presiones para la relocalización, como de hecho se menciona en los planes de ordenamiento de los municipios del Sur y en el proyecto de la Centralidad Sur. Llegado un cierto punto, debido a su ubicación esos lotes cobran un gran valor para desarrollar actividades de servicios, comercio y vivienda en alta densidad. Por ese valor potencial del suelo, sumado a las nuevas regulaciones ambientales y a las ventajas de localización que ofrecen otras zonas de la región o del país, resulta más rentable la relocalización de la industria y la venta del lote para el cambio de usos, como ha sucedido en Medellín y se proyecta que suceda de manera creciente en el Sur. El interés expresado por la Gobernación de Antioquia en cabeza de Luis Pérez por reubicar la Fábrica de Licores para aprovechar su lote es un ejemplo de ese tipo de presiones sobre estos suelos tradicionalmente industriales.

La contracara de esa tendencia está en otra facción del capital muy interesada en la economía del espacio: la construcción y las finanzas. Según los planteamientos de Rivera

(2014) y los datos presentados por Pineda y Padilla (2011), el sector de la construcción en el Aburrá Sur es notable no solamente por su dinamismo en estas últimas décadas sino también por su enorme influencia en la transformación espacial de la región y en la configuración de sus normativas. La industria de la construcción, según afirma Lovera (2014), incluye no sólo el proceso directo de la construcción de edificaciones, sino también la gestión y promoción de los proyectos inmobiliarios:

la actividad de producción del medio ambiente construido ha supuesto una articulación compleja de dos tipos de agentes y funciones, sobre todo desde que la producción capitalista se empezó a enseñorear en su seno. Se trata del promotor inmobiliario y del empresario constructor, a los cuales se sumó el capital financiero como pivote para facilitar el capital prestado para la producción y el consumo de los productos del medio ambiente construido y con ello proveer una herramienta que facilitó el surgimiento de la promoción inmobiliaria como actividad permanente e institucionalizada. De manera que para los fines del análisis es sumamente útil la consideración específica de cada uno de estos agentes y funciones, más allá de rescatar su articulación y su impacto sobre la producción de la ciudad latinoamericana (Lovera, 2014: 199).

De lo anterior se deduce el papel central que juegan las grandes corporaciones financieras, las grandes empresas constructoras y los grandes dueños de la tierra urbana en la configuración del espacio urbano. Según De Mattos (2016), en el marco de la globalización neoliberal, con el predominio del capital financiero hay una agresiva mercantilización de la vida social y de la producción de ciudad. La sobre-abundancia de capital generado por la lógica financiera se encamina a las ciudades y los negocios inmobiliarios. Las áreas urbanas, en sus nuevas formas expandidas y como nodos en las redes globales, son sitios estratégicos para la valorización del capital en negocios inmobiliarios. Como consecuencia se genera tanto una gran dependencia del desarrollo urbano frente a los capitales financieros como una marcada preferencia de dichos capitales por la valorización a través de las actividades

inmobiliarias. Sin embargo, en la escena falta un actor central: las instituciones que administran los procesos de planeación y gestión urbana. Afirma De Mattos, que la irrupción del neoliberalismo en la gestión urbana produjo nuevos arreglos institucionales más adecuados para la valorización del capital en operaciones inmobiliarias y en general en la reconfiguración de las ciudades: "*En lo fundamental, dichos arreglos institucionales hicieron posible transformar activos reales e inmóviles (inmuebles, infraestructuras), en activos financieros negociables en los mercados financieros*" (Ibíd.: 39). En este punto De Mattos coincide con Harvey (2012) y con Lipietz (1989) en la importancia de los arreglos institucionales y de las relaciones del Estado con los actores privados a la hora de analizar las políticas de planeación y ordenamiento del territorio y de las agendas de desarrollo.

Aquí es importante retomar las observaciones de Rivera (2014), también presentes en el Plan Estratégico del Aburrá Sur, sobre “baja gobernabilidad y gobernanza en los municipios”, que se expresa en “baja representatividad institucional en el comité técnico” y en la “falta de articulación del sector público al Plan de manera permanente” (Rivera, 2014: 12), y que el Plan menciona como “prácticas burocráticas” que obstaculizan una adecuada integración institucional. En este punto es muy relevante una diferencia central del Aburrá Sur respecto a Medellín: la existencia de múltiples administraciones municipales con competencias e intereses que no necesariamente coinciden en todos los casos. El Aburrá Sur destaca por la existencia de “casas” o “clanes” políticos con gran control sobre las administraciones municipales, que mantienen ese control por medio de prácticas clientelares y que se articulan a la política regional y nacional en buena medida por intermedio de esas prácticas. De manera paradójica, el clientelismo electoral es a la vez una de las causas más evidentes de la “baja gobernabilidad y gobernanza en los municipios” y una de las razones de la notable estabilidad y continuidad de la administración pública en determinadas políticas, de

manera paradigmática en municipios como Itagüí (fortín del Partido Conservador) y Envigado (fortín del Partido Liberal). El “vuelco” político de Medellín con la alcaldía de Sergio Fajardo, mencionada más arriba, nunca sucedió en el Sur. Se ello se desprende una consecuencia importante: la lógica burocrático-electoral juega un papel central en la actuación de la administración pública, y sesga sus acciones hacia las ganancias de corto plazo y de enfoque casi exclusivamente municipal.

Los siguientes gráficos sirven como síntesis de lo aquí planteado. En el primero se presenta una relación entre los grupos sociales más significativos en los procesos de planeación territorial del Aburrá Sur y las principales instituciones involucradas en esos procesos. Las líneas punteadas que vinculan las dos columnas indican relaciones de influencia o representatividad entre grupos e instituciones. Entre más densos los puntos de la línea, más estrecha la relación de determinado grupo con esa institución.

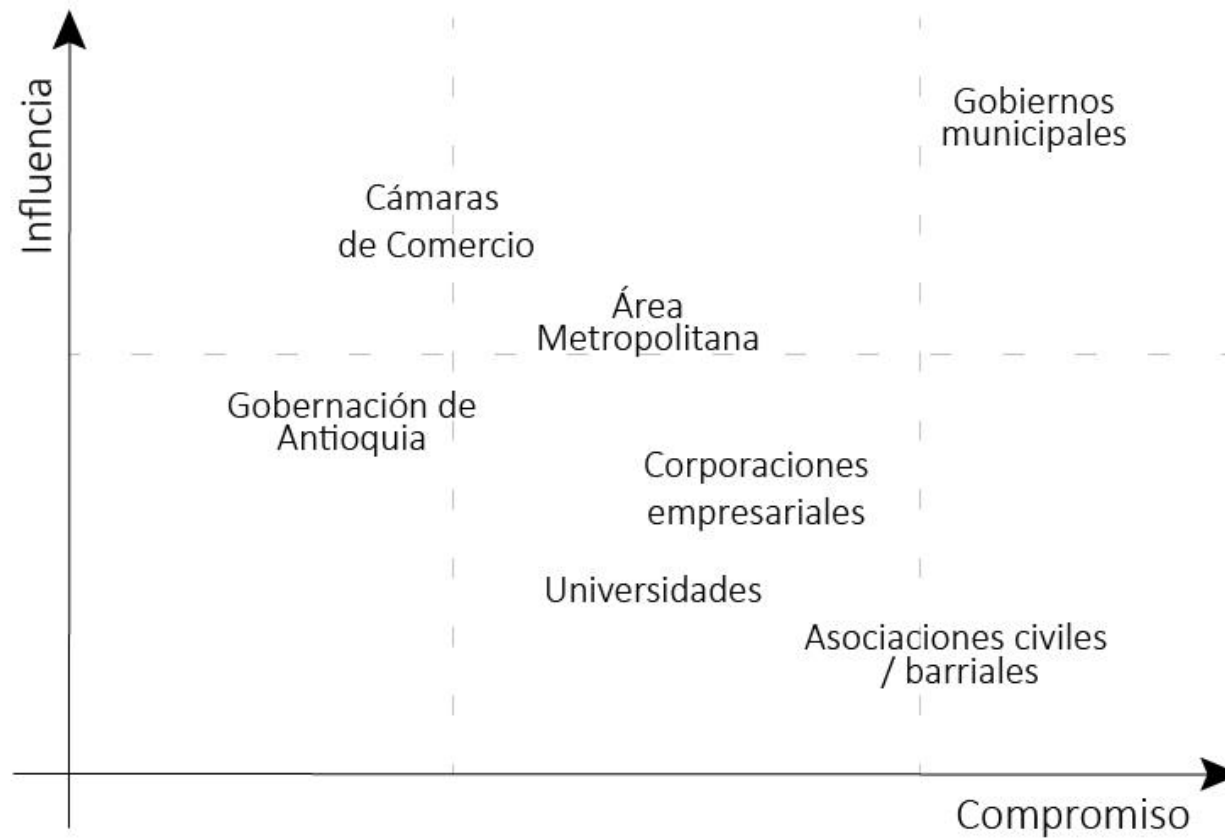
Después se presentan dos mapas de actores clasificados en un plano según dos factores: su influencia y su compromiso con las definiciones sobre planeación urbana en la región. El primero representa la situación en 2001 y el segundo en 2015. Estos esquemas buscan una representación aproximada del cambio en las posiciones y relaciones de los actores seleccionados en el período estudiado. El segundo mapa indica con una línea punteada los desplazamientos de cada actor en el período entre 2001 y 2015, con lo que se quiere indicar los cambios respectivos en su influencia relativa y en su nivel de involucramiento o compromiso con las definiciones de planificación del territorio en el Aburrá Sur.

Gráfico 4. Relaciones entre grupos sociales e instituciones en el Aburrá Sur. Fuente: Elaboración propia



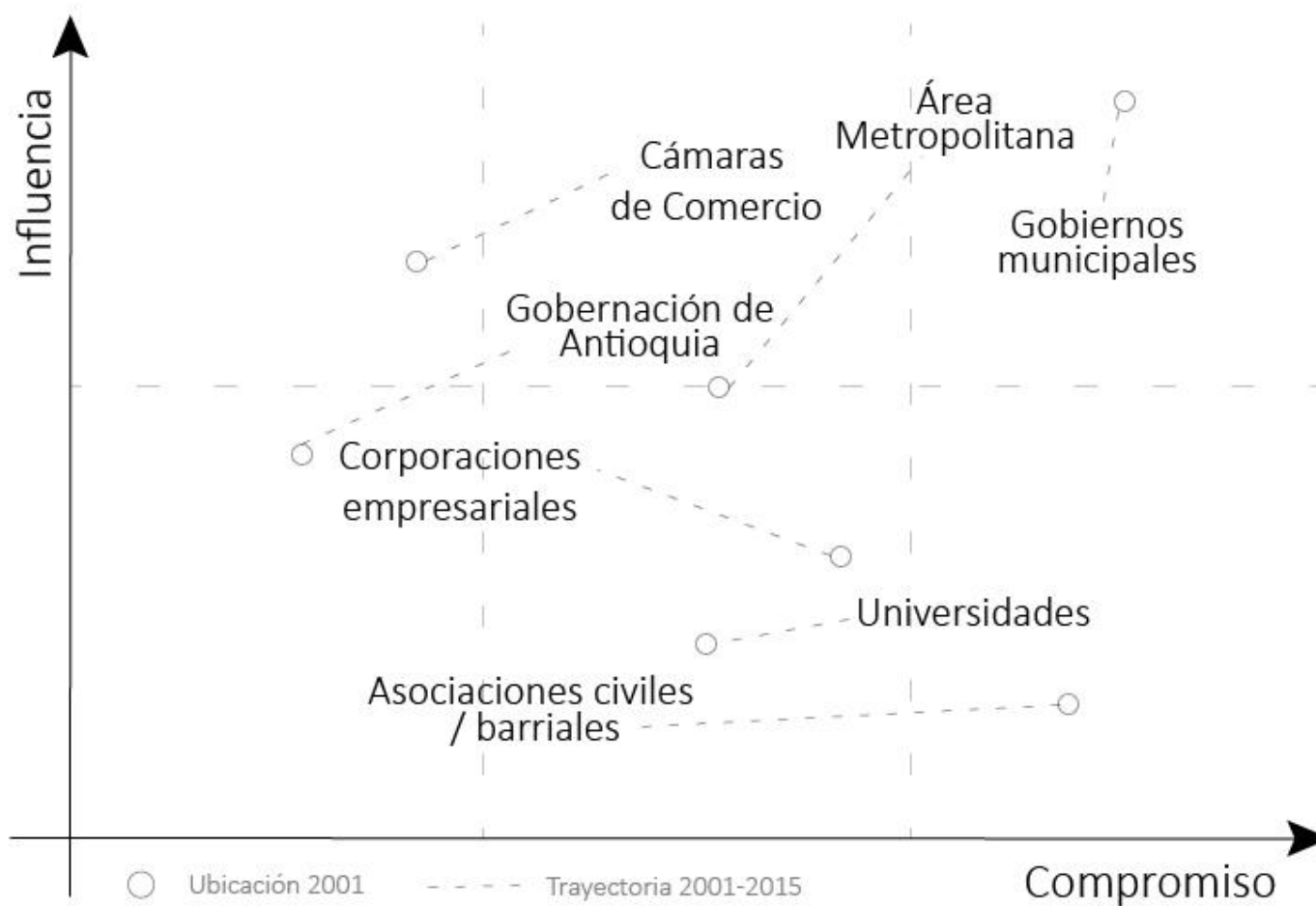
Gráfica 5. Actores de la planeación en el año 2000. Fuente: elaboración propia

Planeación y producción del espacio en el Aburrá Sur: año 2000



Gráfica 6. Actores de la planeación en el año 2015. Fuente: elaboración propia

Planeación y producción del espacio en el Aburrá Sur: año 2015



3.4 Línea del tiempo de la planeación

A continuación, se presentan los instrumentos de planeación más relevantes por su influjo en el Aburrá Sur, así como los principales proyectos de infraestructura, o hitos espaciales, que han marcado la transformación espacial de los municipios del Aburrá Sur. El significado concreto de cada proyecto e instrumento para las políticas municipales se abordará con más detalle en el capítulo siguiente.

Tabla 6 Documentos centrales de la planeación del Valle de Aburrá. Fuente: Elaboración propia

Documento	Actores	Año de formulación	Proyección	Área de influencia
Planes de Ordenamiento Territorial de la Zona Sur	AMVA, municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella, Envigado y Caldas	1980	-	Aburrá Sur
Visión Antioquia siglo 21	Consejo de Competitividad de Antioquia	1998	1998-2020	Departamento de Antioquia
Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial: Plan Metrópoli	AMVA, Municipio de Medellín	1998	-	Valle de Aburrá
Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del Aburrá Sur	Sabaneta, Itagüí, La Estrella, Envigado y Caldas	2000	2000-2012	Municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella, Envigado y Caldas
Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial	AMVA, Junta Metropolitana	2006	Ajuste y vigencia de los POT de los	Municipios del Área Metropolitana

			municipios del Área	
Plan Maestro del Metro de Medellín 2006-2030	Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia	2006	2006-2030	Municipios del Área Metropolitana y el Oriente cercano
Plan Estratégico del Aburrá Sur	Alcaldía de Envigado Alcaldía de Caldas Alcaldía de Itagüí Alcaldía de La Estrella Alcaldía de Sabaneta AMVA Cámara de Comercio del Aburrá Sur Fundación Social Actuar Famiempresas Corporación Ambiental Reverdecer Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano- CINDE Corporación Empresarial de Itagüí - CITA (Hoy ProSur) Corporación Empresarial de La Estrella- Corpoestrella (Hoy ProSur) Corporación Empresarial de Sabaneta- Corposabaneta (Hoy ProSur) Corantioquia	2006	-	Municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella, Caldas y Envigado

	Consejo Municipal de Planeación de Itagüí Empresas Públicas de Medellín Institución Universitaria de Envigado Proantioquia Universidad de Medellín			
Plan Metrópoli 2008-2020	AMVA Metro de Medellín Corantioquia Empresas Públicas de Medellín	2007	2008-2020	Municipios del Área Metropolitana
La Centralidad Sur: una estrategia de integración	Grupo Monarca	2007	-	Municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Envigado
Plan de Ordenamiento Territorial de Itagüí	Municipio de Itagüí	2007	2007-2020	Municipio de Itagüí
Plan Básico de Ordenamiento Territorial de La Estrella	Municipio de La Estrella	2007	2007-2020	Municipio de La Estrella
Plan Maestro de Movilidad	AMVA Consorcio de Movilidad Regional (conformado por las empresas chilenas: CIS Asociados Consultores en Transporte S.A., TRASA Ingeniería Ltda. y los profesionales colombianos: Arquitecto Marco Antonio Díaz Álvarez e Ingeniero Civil Jorge Hernán Forero Forero)	2009	2010-2025	Valle de Aburrá

Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Sabaneta	Municipio de Sabaneta	2009	2009-2022	Municipio de Sabaneta
Sistema Urbano Regional de Antioquia	Gobernación de Antioquia, Universidad Nacional de Colombia (FCHE)	2010	Insumo para políticas públicas subsecuentes	Departamento de Antioquia
Centralidad Sur Metropolitana	AMVA, municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Envigado, Castañeda Arquitectos	2010	-	Municipios de Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Envigado
Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Caldas	Municipio de Caldas	2010	2010-2022	Municipio de Caldas
Plan Regional de Competitividad	Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Cámara de Comercio de Medellín, AMVA	2011	2012-2032	Departamento de Antioquia
Plan Director BIO 2030	Alcaldía de Medellín AMVA Urbam EAFIT Atelier Parisien D'Urbanisme Universidad Politécnica de Cataluña Centro para la Innovación, Consultoría y Empresarismo de la Universidad EAFIT Comité técnico Plan Estratégico Aburrá Sur Junta Directiva Corpoaburrá Sur (ProSur) Proantioquia	2011	2012-2030	Municipios del Área Metropolitana

	Comité Intergremial Sectorial Inmobiliario y de la Construcción Cámara de Comercio de Medellín Cámara de Comercio del Aburrá Sur Consejo Territorial de Planeación de Medellín			
Plan de Ordenamiento Territorial de Envigado	Municipio de Envigado	2011	2011-2022	Municipio de Envigado

Otros planes relevantes para el ordenamiento territorial: Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá –PMEPVU– (AMVA, 2006–2007), el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá –POMCA– (AMVA/U Nacional, 2006-2007), el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Regional del Valle de Aburrá –PGIRS– (AMVA/U de A, 2006).

A manera de síntesis

La planeación de la ciudad es un proceso político que implica el equilibrio de fuerzas entre actores e intereses. Es importante retomar aquí las ideas de Castells (1979), quien considera que la planeación urbana es el momento clave de intervención de la política sobre el espacio como síntesis de estructuras sociales. Sería un mecanismo o herramienta de gestión espacial de las crisis, que constituye una política de clase y está vinculada a las condiciones territoriales, expresión de intereses y necesidades de actores concretos y, por lo mismo, campo de lucha y conflicto. Desde esta perspectiva, pueden señalarse las siguientes conclusiones para este capítulo:

- La transformación productiva y espacial del Valle de Aburrá estuvo acompañada de un cambio en las dinámicas políticas de la gestión y la planeación urbana. Las transformaciones económicas tienen un impacto directo en las configuraciones sociales y políticas de los actores en el territorio. A decir de Lipietz (1997), los cambios en el régimen de acumulación y en el paradigma industrial vienen acompañados necesariamente por cambios correspondientes en el modo de regulación. En el caso particular de Medellín, distintos autores coinciden en el papel central que ha jugado el sector de la burguesía que conforma el Grupo Empresarial Antioqueño, quien controla el sector hegemónico de la economía de “servicios” a la que han dirigido la ciudad: el sector financiero, en cabeza de Sura (la mayor aseguradora) y Bancolombia (el mayor banco del país). También se le atribuye un papel destacado al GEA en la promoción de cambios institucionales en la administración pública de la ciudad y en la planeación y direccionamiento de sector privado. Lo primero, a través de su influencia en la definición de la alcaldía de Medellín, las juntas directivas de importantes instituciones como EPM, el IDEA; lo segundo gracias a su control de la Cámara de Comercio de Medellín, que ha

actuado como instancia de dirección, planeación y como plataforma de promoción del modelo de desarrollo para la ciudad.

- Esa relación entre la administración pública de Medellín y los capitales hegemónicos de la región es muy relevante porque permite la adecuación de los procesos institucionales a las necesidades de valorización del capital en las operaciones urbanas, en lo que De Mattos (2009) denomina el principio de “subsidiaridad” de la acción del Estado, característica del neoliberalismo. A la par que se produce un reacomodamiento de los capitales con los cambios producidos por la apertura económica (paso del sector manufacturero-real a financiero-especulativo), se genera también una nueva agenda de desarrollo, un nuevo modelo de ciudad de “servicios” que evoluciona hacia la “estrategia clúster” y que prioriza para el desarrollo regional (y para la acción estatal) precisamente esos nuevos sectores económicos.

- Sumado a lo anterior, las operaciones urbanísticas cobran un valor renovado como posibilidad de reproducción ampliada del capital en una economía regional donde confluyen una serie de factores: 1) diseño macroeconómico montado para la atracción de capitales foráneos de gran movilidad en un contexto global de sobreacumulación o sobreabundancia de capital; 2) posición hegemónica del capital financiero en la economía nacional y regional, con escasas perspectivas de inversión en la economía real (producción industrial/agrícola); 3) política nacional de fomento a la construcción privada de vivienda a gran escala y de importantes inversiones en proyectos de infraestructura. Se suman así los intereses de promotores, constructores y dueños del suelo, con respaldo de las políticas públicas, para orientar importantes capitales hacia la construcción del ambiente físico urbano y en particular de la vivienda en altura y las grandes superficies comerciales.

- El proceso político en el Aburrá Sur no ha seguido la misma ruta que en Medellín. En los municipios del Sur, y en particular en Itagüí y Envigado, las estructuras clientelares de los grupos políticos tradicionales han logrado mantenerse en las administraciones municipales de manera ininterrumpida durante el período analizado. Otro elemento diferenciador es la fragmentación político-administrativa de la subregión en cinco municipios autónomos cuyas agendas con frecuencia no coinciden. A diferencia de Medellín, la ausencia de una dirección política común es evidente e impacta los procesos de planeación territorial dificultando las iniciativas conjuntas en materia de desarrollo, con la única excepción de los proyectos de conexión vial. Esa fragmentación es relevante también en lo que toca a las relaciones con el centro metropolitano. A través del Área Metropolitana, que recoge a las alcaldías de los municipios del Valle, se generan espacios de interlocución y negociación caracterizados, según Rivera (2014), por centrarse casi de manera exclusiva en la gestión de recursos para proyectos de infraestructura y por generar relaciones unidireccionales entre la dirección el AMVA y las alcaldías municipales, fomentando la fragmentación más que la cooperación intermunicipal.

- El hito más relevante en la planeación del Aburrá Sur para el período de análisis de este trabajo es el Plan Estratégico del Aburrá Sur. A partir de este Plan es posible identificar muchas de las dinámicas y de los actores de la planeación en el Sur del Valle de Aburrá. La importancia de este plan reside en que su proceso de elaboración y ejecución ha implicado la coordinación de entidades públicas y privadas en torno a una agenda de desarrollo territorial. Los propósitos de este Plan se recogen en sus proyectos estratégicos, como son: el pacto Educación-Empresa-Estado, la Centralidad Sur Metropolitana, el Desarrollo Integral de Barrios y la Alianza Estratégica Público-Privada (Rivera, 2014: 16).

- Las principales instancias institucionales en materia de planeación conjunta del Aburrá Sur son el Área Metropolitana (como espacio de interlocución y coordinación de las políticas ambientales y de movilidad de los distintos municipios), la Cámara de Comercio del Aburrá Sur (por su papel asesor en la definición de la política económica y por ser la principal representación de los capitales locales en la gestión urbana regional) y la institucionalidad resultante del Plan Estratégico, en particular la mesa de seguimiento y el Observatorio del Aburrá Sur. Este último espacio, más que un papel decisorio cumple un rol de seguimiento y veeduría de los procesos y actúa como espacio de reunión y coordinación de expresiones de la sociedad civil interesadas en los procesos locales de desarrollo.

Es muy relevante la heterogeneidad al interior del sector empresarial en la subregión. Es clara la primacía en la definición de la política urbana del “clúster” de la construcción, que incluye los promotores-financistas, las empresas constructoras y los grandes propietarios del suelo urbano o peri-urbano. Las grandes empresas industriales que permanecen en la zona se encuentran en una situación ambigua entre las ventajas de su ubicación tradicional y la tendencia generalizada en el Valle hacia la desindustrialización y la relocalización de las empresas. El cambio en el uso de suelos hacia la utilización en alta densidad para usos comerciales, de servicios y de vivienda, como se preconiza con la Centralidad Sur siguiendo el ejemplo de Medellín, parece ser el gran interrogante para el perfil productivo y espacial futuro del Sur. En términos generales las industrias existentes en la zona, especialmente las más grandes, no se involucran de lleno en los procesos de planeación local pues su espacio de planeación excede lo local, y siempre contemplan entre sus posibilidades la deslocalización de su producción en la medida en que esa resulte la alternativa más rentable.

4. Políticas municipales de desarrollo y ordenamiento territorial. Entre la adaptación al modelo regional y la explosión inmobiliaria.

En este capítulo se realiza un análisis de las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial de los cinco municipios del Aburrá Sur. Siguiendo los principios teóricos presentados en el capítulo 1, este capítulo se enfoca en el análisis de la gestión urbano-regional entendida como el conjunto de acciones político-administrativas adelantadas por las autoridades municipales "a fin de promover o gestionar el desarrollo urbano o regional de un tipo u otro" (Harvey, 2012), con los instrumentos de política pública que tienen a su disposición y a través de compromisos con actores sociales. El énfasis se hace en las dimensiones de la política pública más relevantes en relación con el proceso de regionalización descrito en el capítulo 2. La primera de esas dimensiones es la política económica. Allí se incluyen las políticas de marketing de ciudad y las medidas para atraer inversiones al municipio, la política fiscal (beneficios, extensiones y medidas generales de financiamiento) y la política laboral. La otra dimensión es el ordenamiento territorial. Aquí se incluyen las medidas de subsidiaridad pública a la inversión privada, particularmente en

materia de inversión inmobiliaria. También se consideran los proyectos de infraestructura y comunicaciones, y las transformaciones en los usos del suelo.

Para obtener esta información se recurrió a la lectura de una serie de documentos oficiales. Las políticas de desarrollo económico se encuentran en los Planes de Desarrollo Municipal, que comprenden el período de una administración municipal (4 años) y contienen las disposiciones en materia de desarrollo económico y social del gobierno municipal. Se revisaron cuatro planes de desarrollo por municipio, entre los años 2001 y 2015 por ser aquellos dentro del período analizado que se encuentran disponibles para la consulta pública. También se realizó la revisión de los planes estratégicos de nivel regional listados en el capítulo anterior, como el Plan Metrópoli y el Plan Bio2030. Esta información se complementó con los datos sobre inversión y políticas de desarrollo recogidos por el Observatorio del Aburrá sur en sus informes anuales de calidad de vida de la región, y por algunas estadísticas de la Cámara de Comercio del Aburrá Sur sobre coyuntura económica y empresarial.

Las políticas de ordenamiento territorial se retoman de los Planes de Ordenamiento territorial, instrumentos que la ley colombiana manda elaborar para cada municipio del país y que constituyen la norma máxima a nivel local para la definición de usos del suelo, zonificación, modelo de ordenamiento, densidades, malla urbana y protección de áreas naturales y de riesgo. También se realizó un acopio de los Planes Parciales aprobados en cada municipio en el período estudiado. Estos instrumentos son de uso obligatorio para la planificación y desarrollo de las unidades urbanísticas que impliquen la incorporación de nuevo suelo urbanizable o el redesarrollo de suelo existente con cambios de uso y densidades significativos. Estas disposiciones normativas se comparan posteriormente con la dinámica inmobiliaria de la subregión, a partir de las estadísticas sobre áreas licenciadas y construidas según destinación o uso, recogidas anualmente por el DANE en su informe de Estadísticas de

Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017). Finalmente, para complementar las fuentes anteriores se realizó una revisión de la más reciente Encuesta de Origen y Destino de Pasajeros realizada por el Área Metropolitana (2017). Esta encuesta se utiliza aquí para medir los flujos de personas entre los municipios y zonas de la región, a partir de los cuales es posible deducir las relaciones funcionales entre municipios y las tendencias de movimiento y asentamiento de la población.

En este capítulo se presenta un análisis comparado de las políticas de los cinco municipios del Aburrá Sur. Una descripción más detallada de las políticas y dinámicas de cada municipio por separado se puede consultar en el Anexo 1.

4.1 Comparativo de los Planes de Desarrollo Municipal (enfoques, objetivos, prioridades, evoluciones y relaciones)

Los enfoques y prioridades de los planes de desarrollo municipal en el Aburrá Sur han experimentado, en unos casos más que en otros, variaciones importantes en cuanto a sus objetivos, enfoques y prioridades en materia de desarrollo económico y territorial. A continuación, se realizará un balance de dos áreas temáticas centrales para comprender la relación entre las políticas de desarrollo del Aburrá Sur y el contexto regional y metropolitano: el mercadeo de ciudad y el enfoque de desarrollo.

En los planes de Itagüí, la importancia del mercadeo de ciudad se comienza a desarrollar a través del enfoque en el turismo y en el “portafolio de bienes y servicios” del territorio, pero sólo a partir del 2008. Ya en 2012 se incluye explícitamente el marketing de ciudad como línea del Plan de Desarrollo, que espera desarrollarse a través del turismo, posicionamiento internacional y eventos de ciudad. Esa política de internacionalización, en el

Plan del 2008, se concibe como un esfuerzo conjunto de los cinco municipios del Sur y con el conjunto del Área Metropolitana, con quienes deben establecerse alianzas estratégicas; en el Plan del 2012 la mayor importancia la asume la promoción de alianzas y convenios de comercio exterior y en gestión de convenios internacionales para becas y proyectos de ciudad.

En Envigado la preocupación por la proyección internacional del municipio es anterior, pues desde el Plan del 2004 se concibe el proyecto de formular e implementar el Plan Turístico Municipal. Esa intención de proyección internacional permanece en los planes siguientes, y en el del 2012 se concibe un “Plan de Marketing Territorial para el municipio de Envigado” que no se limite al enfoque turístico sino que incorpore también convenios de cooperación internacional en la línea del mercadeo de ciudad y la orientación a la exportación de las empresas. En Sabaneta, en cambio, el tema del mercadeo y los convenios internacionales es más intermitente. En 2004 se formula el Plan de Desarrollo Turístico del Municipio, con vigencia en los años siguientes y en el 2012 se incluye el propósito de impulsar programas de fomento al comercio exterior para las empresas locales.

En La Estrella el mercadeo territorial, presente en los planes de desarrollo del 2004 y del 2012, se incluye al fomento del turismo, a través de las fiestas municipales en el 2004 y del ecoturismo en 2012. En 2004 también se propone “Gestionar la creación de la zona económica especial de exportación [cuyo objetivo] consiste en atraer inversiones para fortalecer el proceso de exportación Nacional”, y en el último plan se incluye una agenda para la gestión de los recursos de cooperación internacional para el municipio. El caso de Caldas destaca por ser el de menor desarrollo en este aspecto, que se limita en este caso al fomento del ecoturismo, sin mención alguna de procesos de internacionalización ni cooperación internacional.

El otro componente significativo son las estrategias y modelos de desarrollo adoptados. Itagüí en los planes de desarrollo municipales del 2001 y 2004 se concentra en el

fomento de las pequeñas y medianas empresas, de los conglomerados industriales y comerciales y de la política de comercio exterior vigente a nivel nacional. Más que un sustento teórico del que deriven estas estrategias, ellas surgen de una lectura territorial que prioriza la generación de empleo local a través del fomento de aquellas actividades económicas que en el momento de la formulación del Plan respondían por la mayor cantidad de empleo en el municipio. En el plan de desarrollo del 2008 hay un cambio en las estrategias prioritarias. Ese cambio se orienta hacia la selección de cadenas productivas prioritarias a promover en el municipio, así como en llegar a mercados internacionales y en la formación de los empresarios en torno a los TLC. En el plan de desarrollo del 2012 se avanza más en esa dirección, pues se asume la estrategia clúster y el discurso emprendedor, así como la gestión público-privada, en el marco de la necesidad de competitividad y globalización de las empresas locales. Las exenciones tributarias como herramienta de política económica sólo se incluye en el 2004, con el propósito para atraer industria de alta tecnología y bajo impacto ambiental y así direccionar la transformación o recambio productivo municipal.

El primer Plan de desarrollo de Envigado que formula una política de desarrollo económico coherente es el de 2004. Allí se hace énfasis en generar una cultura "exportadora" desde las políticas de desarrollo económico, así como la inclusión en la estrategia de clúster que se venía impulsando ya en Medellín. En el plan del 2008 se adoptan como alternativas el fomento de la inversión foránea, la generación de competencias laborales en la población y el mercadeo de la ciudad. En 2012 el Plan de desarrollo hace explícita la necesidad del municipio de reorientar su proyecto de desarrollo en consonancia con las tendencias regionales y globales. En consecuencia, se formula como nueva orientación la promoción de actividades de servicios, es decir, la terciarización económica de las áreas más aptas del municipio para uso intensivo del suelo, y expansión en nuevas zonas geográficas, cuyo ejemplo más claro es el Parque Tecnológico Manantiales, ubicado en la vereda Las Palmas y

pensado para la localización de industria y servicios avanzados, de base tecnológica. Lo anterior en articulación con los clúster metropolitanos. Se contemplan estímulos tributarios enfocados a las empresas que generen empleo local, en los planes de 2004 y 2012. Además, el Plan de Desarrollo del 2004 agrega como estrategia el "constituir un fondo mixto de capital de riesgo, para apoyar financieramente los emprendimientos locales", e insiste en la alianza con capital privado e inmobiliario en la gestión de las intervenciones territoriales. Como continuación de esa política el plan del 2012 promueve una alianza público-privada para el reaprovechamiento de la plaza de mercado municipal.

Sabaneta, en el plan de desarrollo del año 2004, centra su estrategia en la generación de empleo local promoviendo economía solidaria y el incentivo a la instalación en su territorio de actividades o procesos de producción descentralizados o tercerizados (outsourcing). En 2008 el planteamiento es más vago, pues la expectativa se basa en aumentar la competitividad sobre la base del emprendimiento y la generación de empleo local. Es en el plan de desarrollo del año 2012 cuando se adiciona a lo anterior la iniciativa de fomentar cadenas productivas estratégicas en el contexto regional (clúster); además, en este plan se adoptan las alianzas público privadas como instrumentos importantes, que se proyectan para la realización del plan vial municipal y del plan parcial Villa Paula. Desde el 2001 se incorpora como herramienta adicional los incentivos tributarios para la generación de empleo, herramienta que se replica en el plan de desarrollo del 2008.

En el plan de desarrollo de La Estrella del 2001 se formula una primera alternativa de desarrollo, basada en la preocupación central por la generación de empleo y que para cumplir ese propósito asume como estrategia principal la atracción de maquilas, especialmente del sector confección, por ser intensivas en trabajo y por la tendencia a ubicarse ya en la región. Sin embargo, en 2004 el nuevo plan se propone redefinir la vocación económica del municipio, reorientándola hacia la agroindustria y la "econindustria", con incentivos

tributarios para el fomento de este tipo de actividades y para permitir la importación de maquinaria y equipo adecuado a estas. Esa tendencia se mantiene hasta el año, 2012 cuando el énfasis se desplaza hacia el fomento de la competitividad del municipio a través de la innovación, el emprendimiento, la generación de empleo local incluido el agrícola, todo ello apalancado en cooperación público-privada.

Caldas es el municipio en el que menos cambios se encuentran en su política económica. Desde el plan de desarrollo del 2001 se concentra en promover la producción agrícola y la industria maderera, y fomentar comercio y servicios en zona urbana. Continúa a grandes rasgos en 2004 y en 2008 con el mismo énfasis, y en el plan de desarrollo del 2012 mantiene los ejes de generación de empleo local y fomento de la producción agrícola sobre la base de incentivos y apoyo técnico. Desde 2008 se proponen alianzas público-privadas para el desarrollo maderero, cerámica y turismo, y en el 2012 las APP están en el centro de la apuesta de desarrollo, desde el objetivo general.

En líneas generales, se identifican varias tendencias. En primer lugar, la importancia creciente atribuida a las políticas de mercadeo de ciudad e internacionalización, especialmente en Itagüí, Envigado y Sabaneta. La estrategia principal en este campo es la atracción de turismo, si bien a partir de los planes de desarrollo del 2008 especialmente, y de manera particular en Itagüí y Envigado, se incluye la atracción de inversión hacia el conjunto de bienes y servicios ofrecidos por el municipio. Parece que hay una cualificación creciente en las políticas de internacionalización, igual que ha sucedido en el caso de Medellín. Una segunda tendencia identificada es el cambio en el diagnóstico de la situación económica de los municipios, en cuanto al problema fundamental a resolver. Mientras que en los planes de desarrollo de la mayoría de los municipios en los períodos de 2001 y (en menor medida) 2004 el problema fundamental a resolver era el desempleo y fenómenos asociados como el desajuste entre la oferta y demanda de cualificaciones laborales en la población del municipio,

en los planes posteriores es evidente un desplazamiento del énfasis hacia otras problemáticas: las asociadas al contexto de globalización, como la competitividad de las empresas y el territorio, la innovación, la vinculación con los circuitos de comercio internacional y la atracción de capitales y visitantes extranjeros. La tercera tendencia, relacionada con la anterior, es la adopción generalizada en el Aburrá Sur de la ‘estrategia clúster’, formulada inicialmente en Medellín desde la década de 1990 bajo influjo del informe Monitor (Pineda, 2015), y que gana terreno de manera paulatina: aparece primero de manera explícita en Envigado en el plan de 2004 y se extiende al resto de los municipios para el 2012. En esa tendencia es posible identificar el influjo de la Cámara de Comercio Aburrá Sur, que tuvo participación decidida a través de la asesoría a las alcaldías municipales tanto para la formulación de los planes de desarrollo como de los planes de ordenamiento, desde el 2007 y en mayor grado en 2011 (Rivera, 2014). Se encuentra entonces una situación similar a la que Pineda describe para Medellín, en la que identifica dos etapas de desarrollo de la ‘estrategia Clúster’:

La primera la encontramos en los Planes de Desarrollo de 1995, 1998, 2001, las acciones planteadas en estos planes estaban orientadas a la organización de cadenas productivas, reconversión industrial, diversificar la oferta exportable, apoyo regional a las exportaciones [...] La segunda etapa se configura por las acciones adelantadas en los Planes de Desarrollo del 2004, 2008 y 2012, las cuales se centraron en consolidar espacios de articulación público-privados para la definición de políticas en términos de competitividad, el desarrollo de una cultura del emprendimiento, el lanzamiento oficial de seis clúster, la consolidación de una comunidad clúster, entre otros (Pineda, 2015: 86-7).

Aunque es clara la adhesión de las políticas de desarrollo municipales a los lineamientos regionales y nacionales, el proceso en el Sur no está exento de notas disonantes ni análisis críticos, uno de los cuales se encuentra en el Plan Estratégico del Aburrá Sur y que por su capacidad de sintetizar el meollo del problema, vale la pena reproducirlo en extenso:

La dinámica empresarial de la zona también se ve afectada por las limitaciones que enfrenta Colombia en el contexto de la globalización dadas por la ausencia de un proyecto económico de país, por la falta de políticas consistentes en las áreas agropecuaria, industrial, tecnológica y de comercio exterior. Una estructura económica atrasada por la debilidad relativa del sector industrial y sustentada en el desarrollo del sector servicios y la producción de bienes no transables. Una estructura heterogénea del aparato empresarial, en la que coexisten en elevadas proporciones niveles ínfimos de tecnología, productividad y organización, con niveles relativamente avanzados. Una desviación de la apertura hacia un peligroso incremento de las importaciones suntuarias y la disminución de la tasa de ahorro doméstico. Puede observarse que el sector comercio y el sector servicios vienen punteando la dinámica empresarial de la zona, lo que deja ver una clara tendencia a la terciarización de esta economía. Sin embargo, debe considerarse que tal terciarización no se está dando en las condiciones requeridas para disminuir los niveles de desempleo y mejorar la calidad de vida de la población; todo lo contrario, este proceso viene acompañado de reproducción de formas de trabajo altamente informalizadas, de baja calificación y baja generación de ingresos (Fundación Social, 2006: 135).

4.2 Comparativo de las políticas económicas

Los municipios con la mayor capacidad de inversión per cápita en el 2006 eran Sabaneta y Envigado, con una capacidad de inversión similar, mientras que Itagüí, La Estrella y Caldas tenían un presupuesto de inversión per cápita de una tercera parte del de Envigado o Sabaneta (Fundación Social, 2006). Al comprar la variación del presupuesto de inversión per cápita por municipio de 2006 a 2016, se encuentra lo siguiente: a pesos constantes del 2016, Itagüí pasó de \$641.000 a \$970.000, Caldas de \$602.700 a \$392.000, La Estrella de \$614.000 a \$565.000, Envigado de \$1,797 millones a \$1,147 millones, Sabaneta de \$1,919 millones a

1,182 millones. Itagüí es el único municipio que presenta un aumento en su inversión per cápita (51,3%); los demás municipios disminuyen de en las siguientes proporciones: Envigado un 36.2%, Sabaneta un 38.5%, La Estrella un 8% y Caldas un 35% (Fundación Social, 2006; Observatorio Aburrá Sur, 2016).

Para comparar la política de desarrollo de los municipios del Aburrá Sur son útiles algunas de las cifras que se encuentran en el informe de Calidad de Vida y en el Informe del Mercado Laboral elaborados por el Observatorio del Aburrá Sur para el 2015, que comparan el desempeño en este campo entre 2012 y 2015. Tanto como porcentaje del presupuesto municipal como en términos absolutos, La Estrella es el que más invierte en programas de promoción del desarrollo económico, con un total de 13.363 millones de pesos en 2015, lo que equivale al 6.4% del presupuesto municipal. Le sigue Envigado, con una inversión total de 12.879 millones, que representan un 1.8% del presupuesto del municipio para ese año. El promedio del Sur pasa del 2% en el 2012 al 4% en 2016. Por otra parte, la inversión en vivienda pasó de un promedio del 0,3% de los presupuestos municipales en 2012 al 5% en 2016. Itagüí invirtió en desarrollo económico, a través de la Agencia para el Desarrollo Local de Itagüí, 7.068 millones. Sabaneta invierte el 1.4% de su presupuesto total en este rubro, cifra que alcanzó los 2.273 millones en 2015. Finalmente Caldas es el de menor inversión, con apenas 230 millones en 2015, el 0,2% de su presupuesto.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia se identifica en los planes de desarrollo de los cinco municipios es el desempleo. Sin embargo, según cálculos del Observatorio del Aburrá Sur, en promedio entre el 2012 y el 2015 la inversión en promoción para la capacitación para el empleo fue relativamente baja. Envigado es el municipio que más invierte, al destinar el 23% de su presupuesto de desarrollo. Caldas y Sabaneta destinan el 9% del presupuesto de desarrollo para este fin (presupuesto que, como se anotó arriba, es

significativamente mayor en Sabaneta). Finalmente, en Itagüí y La Estrella apenas el 1% del presupuesto de desarrollo económico se destina a programas de empleo.

Finalmente, el Informe de Calidad de Vida del 2015 monitorea también la inversión pública en transporte entre 2012 y 2015, que sirve como un indicador del nivel de vinculación de la administración municipal con los proyectos de integración física metropolitana.

Envigado y Sabaneta son los municipios que mayor parte de su presupuesto invierten en transporte (18%), seguidos por La Estrella (11%), Caldas (8%) e Itagüí (7%). La inversión per cápita se distribuyó así: “en Sabaneta \$262 mil (inversión que estuvo por encima de la inversión per cápita de Medellín \$198 mil dadas las necesidades de organización de Sabaneta en materia urbanística); en Envigado \$165 mil; en La Estrella \$64 mil en Itagüí 62 mil y en Caldas \$27 mil” (Observatorio del Aburrá Sur, 2015: 105). En términos totales, el mayor volumen de inversión lo realizó Envigado, con una participación máxima en 2014, año en el que Itagüí alcanzó su mínimo.

En la construcción de equipamientos, Itagüí es el municipio que más invierte como porcentaje de su presupuesto (8,7%), después Envigado (5%), Sabaneta (3,5%), La Estrella (0,4%) y Caldas (0,7%). En términos absolutos la mayor inversión la realiza Itagüí, con una participación máxima de más del 70% en 2013 y cercana al 50% en el cuatrienio. Envigado, y después Sabaneta, son los segundos en mayor inversión (Ibíd. 106).

4.3 Comparativo de los instrumentos de ordenamiento territorial (Planes Parciales y POT)

Los cinco municipios del Sur aprueban sus planes de ordenamiento en el año 2000, y luego una nueva versión entre el 2007 y 2011. Las Directrices Metropolitanas de

Ordenamiento territorial, expedidas en el 2006 por el Área Metropolitana, tienen un impacto significativo en la segunda versión de los planes de ordenamiento de los municipios del Sur, pues fueron diseñadas precisamente para ser de adopción obligatoria en todo el Valle de Aburrá y así coordinar el ordenamiento del territorio en los diez municipios del valle. El mayor impacto está en la definición del modelo de ocupación del territorio, que según las directrices debía orientarse hacia una ciudad compacta entre los dos ancones, con altas densidades en la planicie del río (lo que implica redesarrollo y cambio de uso de suelos), contención de la expansión hacia las laderas y densificación de las zonas urbanas consolidadas.

Otro cambio apreciable en la segunda ola de planes de ordenamiento es el impacto del proyecto metropolitano Centralidad Sur. Con la excepción de Caldas, este proyecto cubre suelo de todos los municipios y reorienta los usos atribuidos a las áreas aledañas al río, tradicionalmente industriales. El Plan de Itagüí (2007), por ejemplo, asume un "impulso a la transformación de las zonas productivas" ubicadas dentro de la Centralidad Sur, lo mismo que Envigado (2011), donde se mantendrá la zona industrial en Las Vegas (con tratamiento de redesarrollo) hasta que cese "espontáneamente" su uso, tras lo cual se implementará la Centralidad Sur. Igual sucede en Sabaneta (2009), donde todas las zonas industriales, ubicadas en la margen del río, reciben tratamiento de redesarrollo, orientado hacia la Centralidad Sur de comercio, servicios y vivienda. En general se promueve el paso hacia una base productiva basada en los servicios especializados, la producción de alta tecnología y el turismo, en concordancia con los lineamientos metropolitanos. En La Estrella la importancia inmediata de la Centralidad Sur se relaciona con su componente de movilidad e infraestructura, vinculada a la expansión hacia el sur de la línea A del Metro y la construcción de dos estaciones nuevas. De hecho, la estación La Estrella es concebida en el POT de este municipio como una terminal de intercambio multimodal con un eventual tren de cercanías y

con una terminal de transportes. En este POT los predios incluidos en la Centralidad Sur tienen "destinación específica principalmente de Conectividad y Movilidad, en la cual se localizará la Estación Intermodal Metro y Terminal de Transporte de Pasajeros Intermunicipales del Sur; contará con centros comerciales y oficinas en dichas instalaciones" (Consejo de La Estrella, 2007: 216).

Otro patrón común en el paso de los planes del año 2000 a los posteriores al 2007 es el crecimiento en todos los municipios del suelo de expansión urbana, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 7. Porcentaje de suelo urbano, de expansión y suburbano en los municipios del Aburrá Sur						
		Itagüí	Envigado	Sabaneta	La Estrella	Caldas
1° POT (2000)	Suelo urbano	60,05%	15,42%	22,10%	10,26%	1,50%
	Suelo de expansión	1,87%	3,28%	5,90%	0,00%	1,72%
	Suelo suburbano	3,11%	0,51%	7,77%	28,99%	2,42%
2° POT	Suelo urbano	62%	15,67%	22,10%	10,43%	2,03%
	Suelo de expansión	6,43%	3,65%	20,34%	7,31%	4,24%
	Suelo suburbano	0%	19,53%	4,42%		

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Metrópoli 2020 y de los Planes de Ordenamiento

Territorial.

Para los POT del año 2000, Itagüí era el municipio con el mayor nivel de urbanización sobre el total de su territorio, algo que se mantiene en el POT del 2007, seguido en ese aspecto por Sabaneta. Estos dos municipios destacan por su reducido tamaño y su relativamente pequeña área rural, en comparación con sus vecinos. Para ser un municipio con tantas limitaciones espaciales para su expansión, es notable el crecimiento del suelo de expansión urbana en Itagüí, que pasa del 1,87% del territorio total al 6,43%, más alto

proporcionalmente que en Envigado y Caldas. Este último municipio es el de menor porcentaje de suelo urbano, por ser a la vez el de menor población y el de mayor extensión. Sin embargo, en términos proporcionales viene experimentando una tasa importante de crecimiento, pues es el único municipio del Sur cuyo suelo de expansión es mayor que el suelo urbano. De hecho, en el PBOT del 2010 el suelo de expansión es más del doble del suelo urbano.

Para los POT del año 2000 Sabaneta es el municipio con mayor porcentaje de suelo de expansión, seguido por Envigado, Itagüí y Caldas. En términos absolutos, el área de expansión se distribuía entre Envigado (258 Ha.), Caldas (229 Ha.), Sabaneta (98 Ha.) e Itagüí (36 Ha.), para un total de 621 hectáreas en suelo de expansión. Para la segunda versión de los POT, después del 2007, hay un aumento drástico de esas cifras. En todos los municipios hay un crecimiento en el porcentaje del territorio dedicado a suelo de expansión urbana. El aumento más espectacular es el de Sabaneta, que pasa del 5.9% al 20.34%. También son muy significativos, por la extensión total de los municipios, los incrementos en el suelo de expansión de La Estrella y Caldas. En términos de área absoluta, Caldas lleva la delantera en suelo de expansión (565 Ha.), seguido por Sabaneta (338 Ha.), Envigado (287 Ha.), La Estrella (255 Ha.) e Itagüí (124 Ha.), para un total de 1569 hectáreas en suelo de expansión. Eso representa un aumento del 153% frente al año 2000. Esa cifra es tan grande, que equivale al 94% del suelo total de Sabaneta. En Itagüí y Sabaneta, los municipios más pequeños del Sur, ese incremento se hace a costa de una reducción significativa del suelo rural y suburbano.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la tendencia no es sólo al aumento de la urbanización sino también de la suburbanización, o a la ocupación en usos residenciales de baja densidad de suelo anteriormente rural. Ese proceso es más evidente en Envigado, donde una parte importante del suelo rural se ha ido transformando en suelo suburbano. Entre el

POT del año 2000 y el del 2011, el suelo suburbano pasó de ser el 0.51% del territorio municipal al 19.53% del mismo. Eso es un crecimiento de 40 a 1535 hectáreas: un aumento espectacular del 3737%.

En la siguiente tabla se presentan los principales hitos espaciales construidos en el Aburrá Sur durante el período analizado, y que representan inversiones públicas o privadas relevantes por su contribución a la transformación socio-espacial comprendida en el proceso de regionalización.

Hitos espaciales

Tabla 8 Hitos Espaciales

Hito	Tipo	Fecha construcción	Actores	Ubicación
Estación del Metro Sabaneta	Infraestructura de transporte	02.09.2008-5.10.2012	Metro de Medellín, Área Metropolitana	Sabaneta
Estación del Metro La Estrella	Infraestructura de transporte	02.09.2008-17.09.2012	Metro de Medellín, Área Metropolitana	La Estrella
Centro comercial Mayorca	Gran superficie comercial y de servicios	1° etapa: nov. 2002. 2° etapa: sep. 2006. 3° etapa: nov. 2015.		Sabaneta
Antigua plaza de mercado Itagüí	Gran superficie comercial y de servicios	2014-2018	Municipio de Itagüí	Itagüí
Centro administrativo La Estrella	Centro administrativo	2014-2015	Municipio de La Estrella	La Estrella
Corredor Sur Metroplus	Infraestructura de transporte		AMVA, municipios de Itagüí, Envigado, Medellín	Itagüí, Envigado, Medellín
Parque Débora Arango	Dotación cultural-educativa	2007-2011	Municipio de Envigado	Envigado
Centro Comercial Aves Marías	Gran superficie comercial y de servicios	Noviembre 2007	Grupo Monarca	Sabaneta

Éxito-Homecenter Envigado	Gran superficie comercial	Éxito: 1981. Homecenter: 2012.	Grupo Éxito. Grupo Corona.	Envigado
Éxito de Itagüí	Gran superficie comercial	2004	Grupo Éxito	Itagüí
Carrefour Itagüí	Gran superficie comercial	2004	Carrefour	Itagüí
Doble Calzada variante Caldas	Infraestructura de transporte		AMVA, Municipios de Caldas, La Estrella	La Estrella, Caldas
Doble Calzada Avenida Las Vegas	Infraestructura de transporte		AMVA, Municipio de Sabaneta	Sabaneta, Envigado
Intercambio calle 77 sur	Infraestructura de transporte	2014-2017	AMVA, Municipios de Sabaneta, La Estrella	Sabaneta, La Estrella
Parque Tecnológico Manantiales	Polo industrial-tecnológico	2012	Municipio de Envigado	Envigado

Fuente: Elaboración propia

4.4 Comparativo de la dinámica inmobiliaria

El crecimiento en el suelo de expansión y suburbano, así como el cambio en los usos y tratamientos del suelo urbano, se expresan también en la dinámica inmobiliaria de la subregión. La siguiente tabla indica el crecimiento porcentual y total del área construida para distintos usos entre 2005 y 2015 en los municipios del Aburrá Sur.

Tabla 9. Variación del área construida según destinación en el Aburrá Sur 2005-2015

Variación	Itagüí		Envigado		Sabaneta		La Estrella		Caldas	
	%	Área (m ²)	%	Área (m ²)	%	Área (m ²)	%	Área (m ²)	%	Área (m ²)
Área residencia I	34%	1.508.921	66,4 %	3.270.617	159,6 %	1.592.883	90,9%	847.533	27,4 %	224.175

Área industrial + bodegas	19%	188.528	20%	51.127	63,7%	134.664	387,7%	366.594	58,4%	21.127
Área comercial	41,7%	207.457	38,4%	159.023	59,1%	117.939	58,9%	34.347	24,6%	14592

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Plan Maestro de Movilidad del AMVA y del DANE.

En el 2005, Itagüí y Envigado concentraban la mayor parte del área construida para todos los usos, y la siguen concentrando para el 2015, aunque pierden participación. En el caso de la vivienda, el municipio de mayor crecimiento en términos relativos es Sabaneta (159,6%), el único municipio donde el área nueva construida entre 2005 y 2015 fue mayor que la existente antes de 2005. La Estrella casi duplica su área residencial construida en los diez años analizados. Envigado es el municipio que más aporta en área total al crecimiento del área residencial en el Aburrá Sur: el área nueva construida en Envigado entre 2005 y 2015 es casi igual a la suma del área construida en Itagüí, Sabaneta y Caldas para el mismo período. Por otro lado, el crecimiento más modesto es el de Caldas, que tiene tanto la menor área construida como la más baja tasa de crecimiento en este aspecto.

Al comparar la distribución del área residencial total entre los cinco municipios del Aburrá Sur en el año 2005 con la del 2015, se encuentran una serie de cambios importantes (ver tabla). Itagüí y Caldas reducen su participación, aun cuando aumentan el área construida, mientras que Envigado, Sabaneta y La Estrella alcanzan una mayor proporción del área total frente al 2005. Lo anterior indica que el desarrollo de vivienda nueva ha sido más acelerado (respecto a la vivienda existente en el municipio) en Sabaneta, que aumenta en cinco puntos porcentuales su participación dentro del total. De esta manera, aunque Envigado e Itagüí siguen concentrando la mayor parte del área residencial, el crecimiento de Envigado, Sabaneta y La Estrella es mucho mayor, en términos relativos.

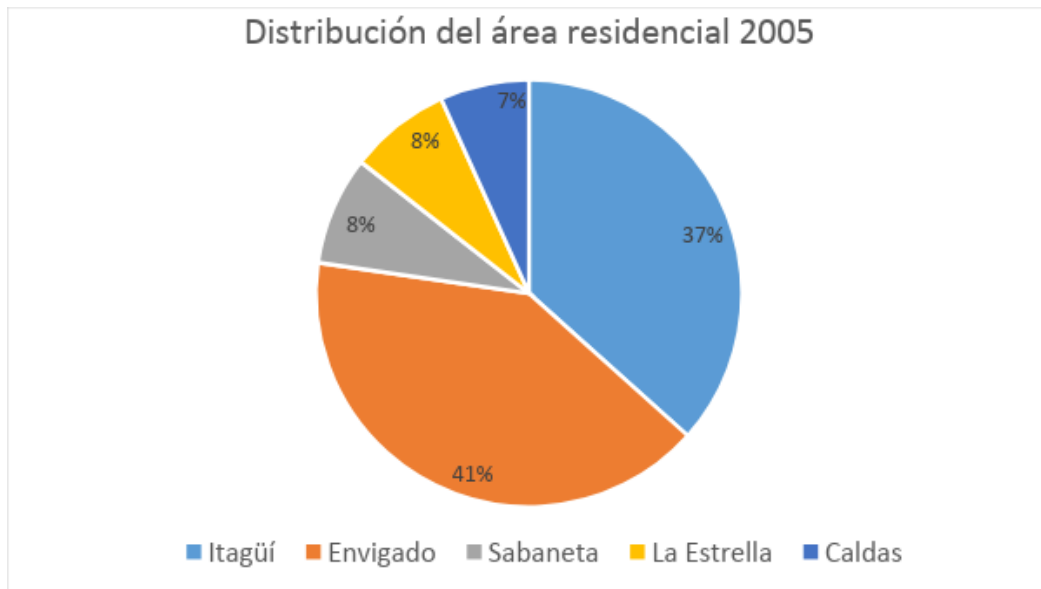
Tabla 10. Participación por municipio del Aburrá Sur del área residencial total en 2005 y 2015

	2005 (m2)	2015 (m2)	Participación 2005	Participación 2015
Itagüí	4.432.099	5.941.020	37%	30%
Envigado	4.924.729	8.195.346	41%	42%
Sabaneta	997.978	2.590.861	8%	13%
La Estrella	932.199	1.779.732	8%	9%
Caldas	818.571	1.042.746	7%	5%
Total	12.105.576	19.549.705	100%	100%

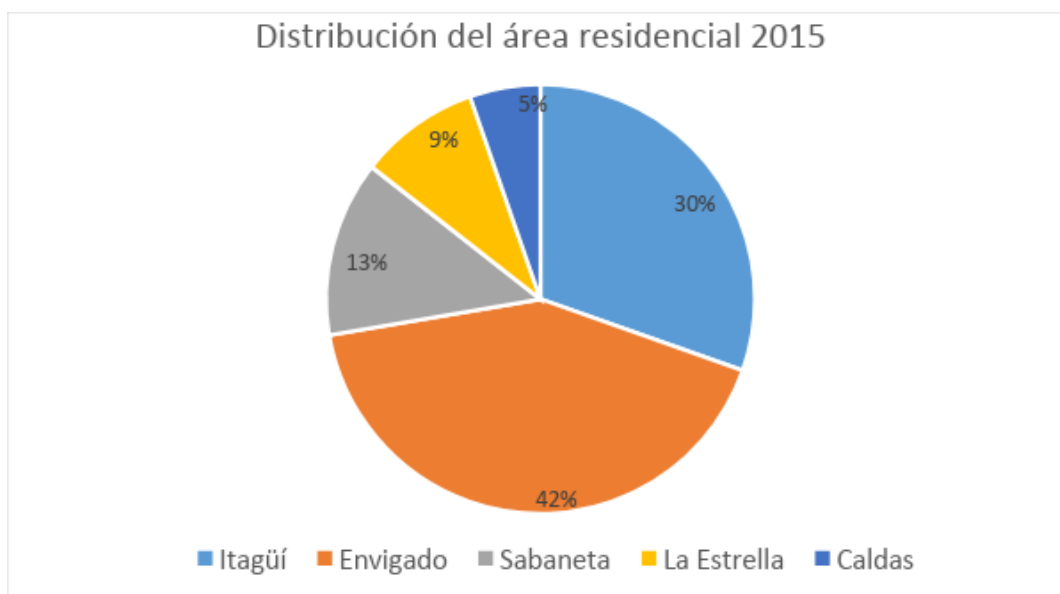
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Plan Maestro de Movilidad del AMVA y del

DANE.

Gráfica 7. Distribución del área residencial 2005. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



Gráfica 8. Distribución del área residencial 2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



En el área para industria y bodegas hay un crecimiento muy sustancial de los tres municipios más pequeños, mientras que Itagüí y Envigado presentan aumentos más modestos. Itagüí es el municipio con la mayor área total destinada a industria y bodegas; por lo mismo, a pesar de aportar cerca de una tercera parte del total del crecimiento, presenta la tasa de crecimiento municipal más baja en este rubro para el decenio analizado (19%). Se evidencia un ‘despegue’ en la construcción de edificios para uso industrial y de bodegas en Caldas, Sabaneta y La Estrella, cuyas áreas dedicadas a esta actividad eran, antes de 2005, relativamente bajas. Es destacable el caso de La Estrella, que casi cuadruplicó el área destinada a esos usos, con un aumento en el decenio del 387.7%, y el mayor aporte en términos absolutos entre los municipios del Sur.

Tabla 11. Participación por municipio del Aburrá Sur del área industrial-bodegas en 2005 y 2015

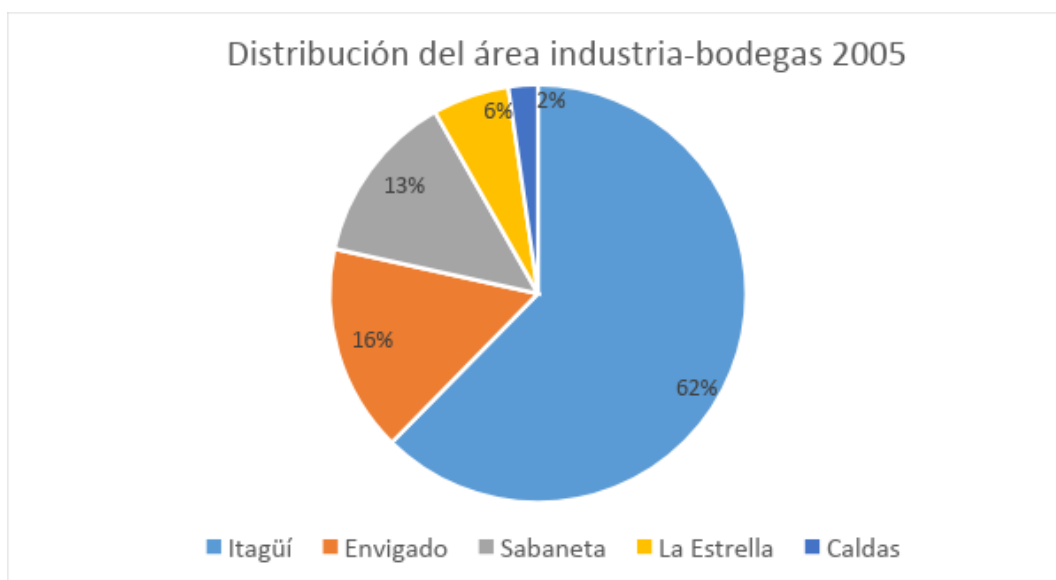
	2005 (m2)	2015 (m2)	Participación 2005	Participación 2015
Itagüí	990.133	1.178.661	62%	50%

Envigado	254.957	306.084	16%	13%
Sabaneta	211.413	346.077	13%	15%
La Estrella	94.551	461.145	6%	20%
Caldas	36.191	57.318	2%	2%
Total	1.587.245	2.349.285	100%	100%

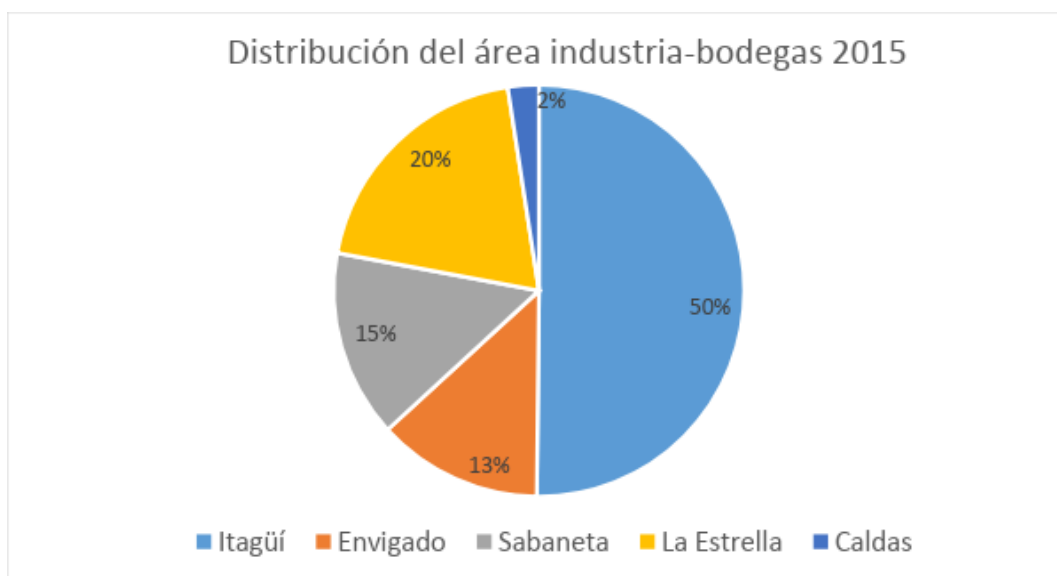
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Plan Maestro de Movilidad del AMVA y del DANE.

El desempeño de La Estrella en la construcción de bodegas y edificios industriales significó un aumento muy importante en su participación dentro del total del área dedicada a estos usos en el Aburrá Sur, que pasó del 6% en 2005 al 20% en el 2015. Sabaneta también experimentó un leve aumento del 2% en el mismo período. Ese crecimiento en la participación de La Estrella y Sabaneta se dio a costa de Envigado e Itagüí, que redujeron su parte del total en un 3% y un 12%, respectivamente.

Gráfica 9. Distribución del área Industrial-bodegas 2005. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



Gráfica 10. Distribución del área Industrial-bodegas 2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



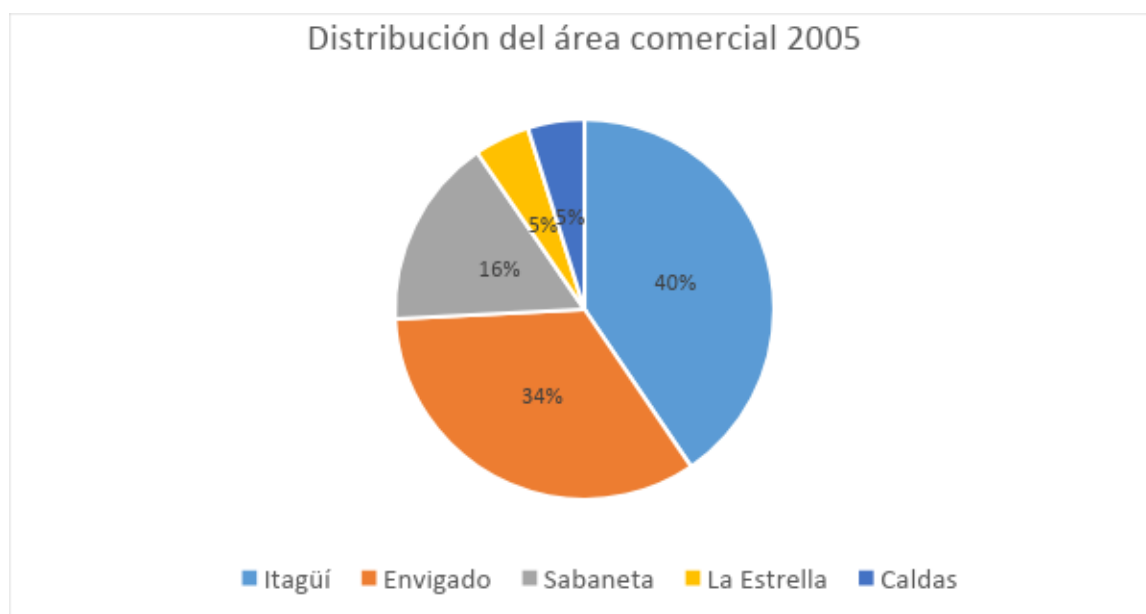
El área comercial es la que tuvo un crecimiento más parejo entre los municipios de la subregión, en términos relativos. El crecimiento más destacado es el de Sabaneta (59,1%), seguido por La Estrella (58,9%), y el más pobre es el de Caldas, igual que en el caso de la vivienda. En términos absolutos, Itagüí y Envigado son los municipios que más aportan al total en metros cuadrados nuevos para uso comercial, aunque Sabaneta realiza también un aporte importante. El comercio es el uso con el crecimiento más equilibrado entre los cinco municipio con respecto a los valores previos al año 2005, lo que significa que en el decenio no se producen variaciones importantes en la distribución del área comercial entre los cinco municipios del Aburrá Sur, más allá de un leve aumento en la participación de Sabaneta, como se puede apreciar en la tabla y las gráficas siguientes.

Tabla 12. Participación por municipio del Aburrá Sur del área comercial en 2005 y 2015				
	2005 (m2)	2015 (m2)	Participación 2005	Participación 2015
Itagüí	497.832	705.289	40%	40%
Envigado	414.465	573.488	34%	33%
Sabaneta	199.484	317.423	16%	18%
La Estrella	58.297	92.644	5%	5%
Caldas	59.409	74.001	5%	4%
Total	1.229.487	1.762.845	100%	100%

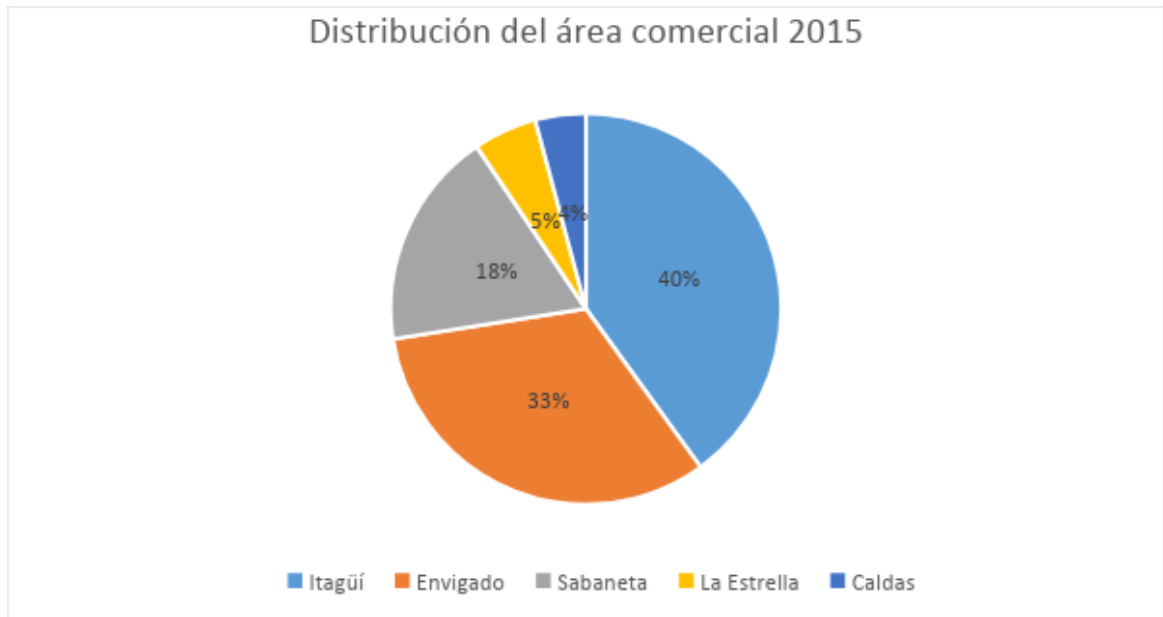
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Plan Maestro de Movilidad del AMVA y del

DANE.

Gráfica 11. Distribución del área comercial 2005. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

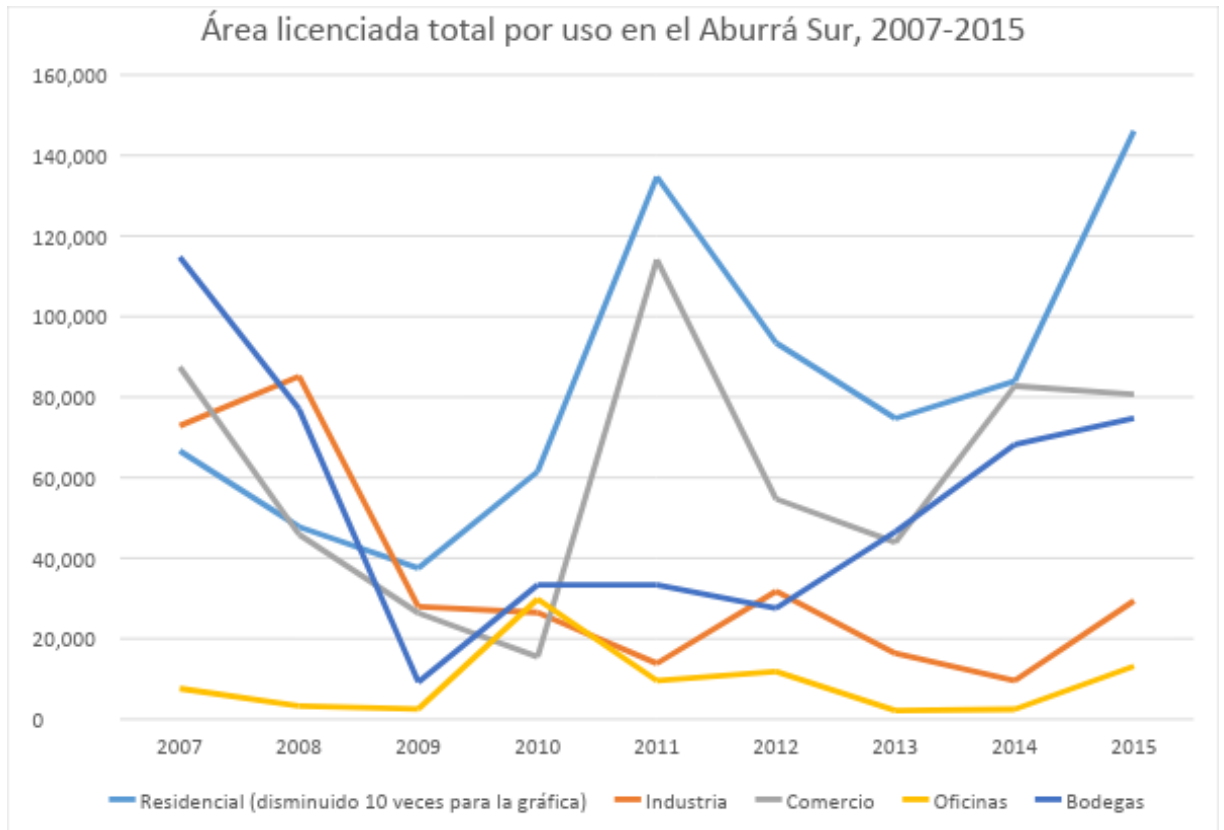


Gráfica 12. Distribución del área comercial 2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



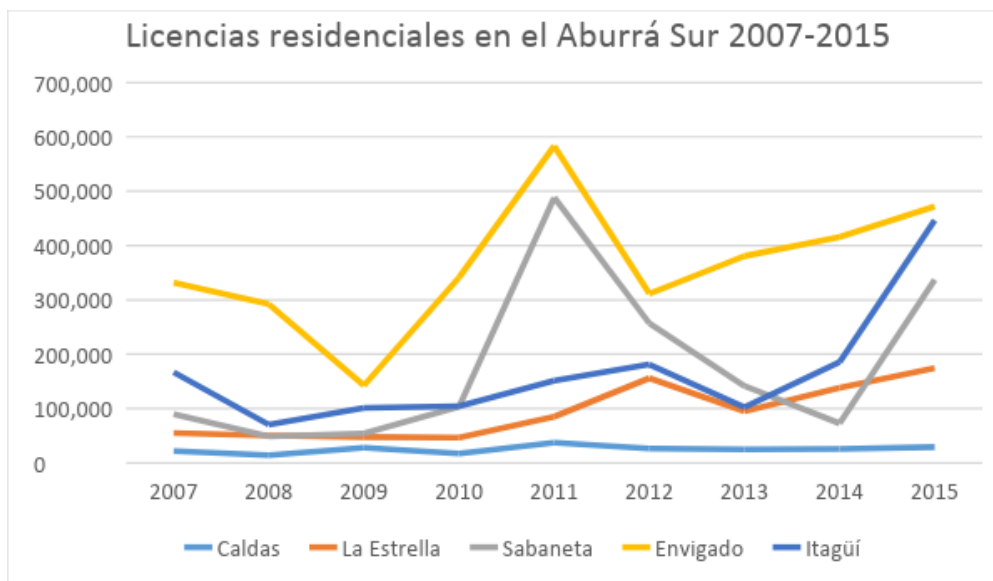
La siguiente gráfica muestra el comportamiento en las licencias de construcción (área total licenciada por año) concedidas en el Aburrá Sur entre 2007 y 2015, según el uso o destinación del inmueble. El área residencial se disminuyó 10 veces su valor real para mostrar su tendencia con respecto a los demás usos. Se puede observar una relación estrecha entre las licencias residenciales y las comerciales, que presentan un comportamiento en forma de ‘W’: ambas tienen picos en 2007, un descenso marcado hacia 2009-2010 y un pico máximo en 2011, tras el cual hay un descenso hasta 2013 y después un nuevo aumento; de hecho, estas dos variables presentan una correlación estadísticamente significativa y positiva ($P=0,713$). Las licencias para industrias y bodegas también siguen un patrón comparable, con niveles altos al inicio de la serie, un descenso y luego un nuevo aumento, aunque leve (especialmente para la industria) en los últimos años, y una correlación también positiva, aunque de menor magnitud ($P=0,63$). Las licencias para oficinas tienen una dinámica poco destacada, con un pico en el 2010 y valores bajo en el resto del período. De manera significativa, las licencias industriales y las comerciales y residenciales parecen seguir rumbos contrarios, con el punto más bajo de la industria coincidiendo con el pico de las licencias residenciales y comerciales. Algo similar, aunque menos acentuado, sucede con el comercio y las oficinas.

Gráfica 13. Área licenciada por uso 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



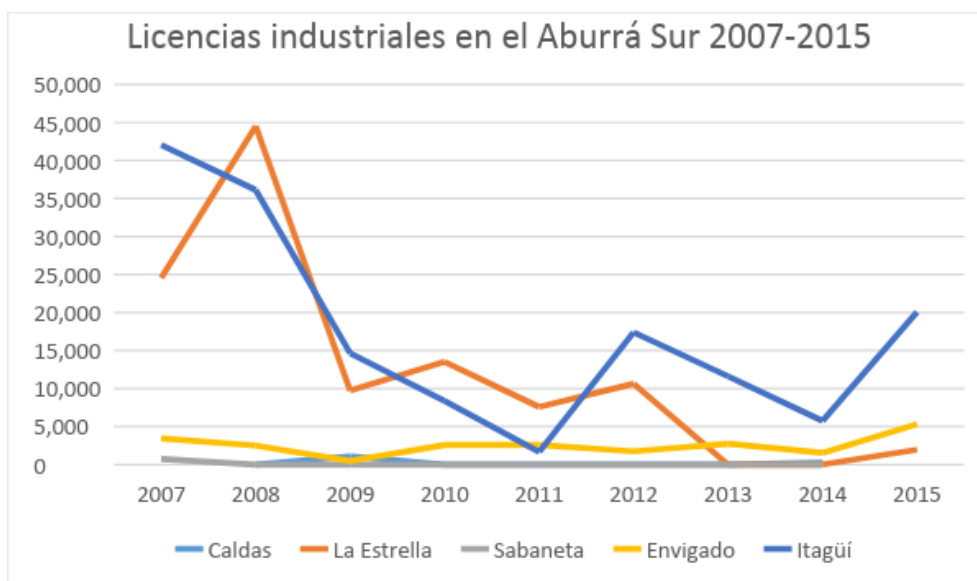
La siguiente gráfica muestra la tendencia de las licencias residenciales en los cinco municipios. De inmediato se identifica un patrón: el comportamiento de Envigado y Sabaneta sigue una tendencia muy similar, con la distribución en forma de ‘W’ que se mencionó anteriormente, y presentan con correlación estadísticamente significativa y fuerte ($P=0,775$); por otra parte, La Estrella e Itagüí también comparten la tendencia y mantienen una correlación importante ($P=0,764$), con un aumento paulatino hasta el 2012, una disminución sensible en 2013 y un aumento importante en 2014 y 2015, aunque más en Itagüí que en La Estrella. Caldas, por otro lado, tiene una tendencia estable durante todo el período.

Gráfica 14. Licencias residenciales 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



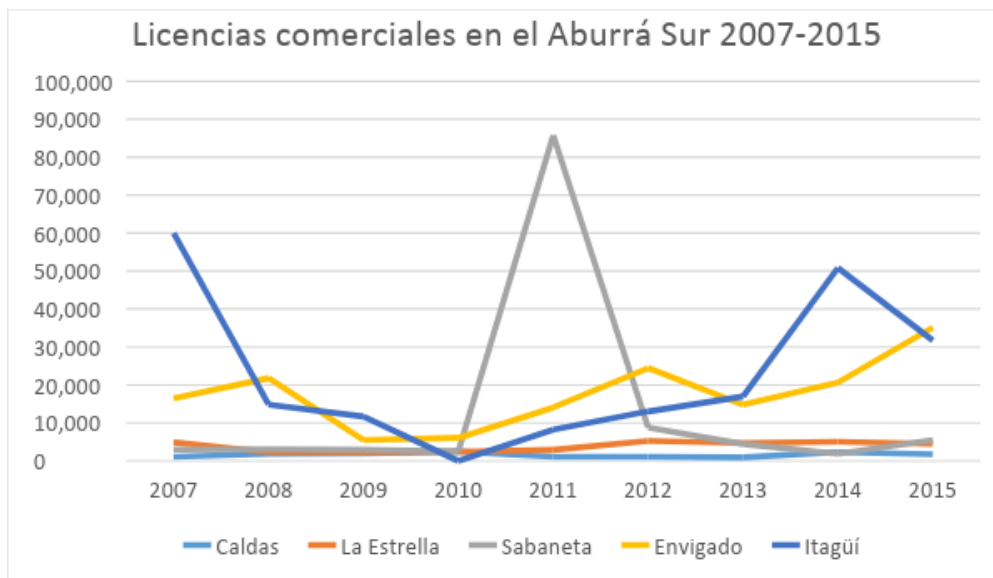
Las licencias industriales muestran un descenso sostenido en términos generales, con su punto más bajo en el 2011 y una leve recuperación de Itagüí en 2012 y 2015. Itagüí y La Estrella responden por la mayor parte de estas licencias, aunque es claro el declive de la Estrella desde 2008.

Gráfica 15. Licencias industriales 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



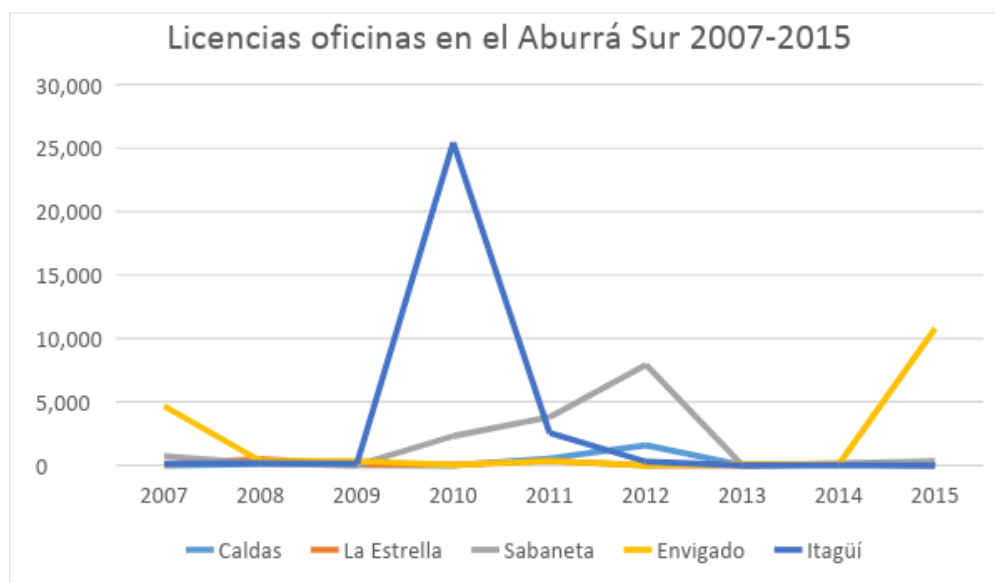
En las licencias comerciales, los aportes más importantes a lo largo del período son los de Itagüí y Envigado, el primero con puntos altos en el 2007 y 2014 y el segundo con una tendencia ascendente con oscilaciones. Lo más destacado, no obstante, es el muy elevado número de licencias en Sabaneta en el año 2011 que, como se mencionó anteriormente, puede estar relacionado con el desarrollo de la tercera etapa del centro comercial Mayorca, así como con otros proyectos inmobiliarios de gran comercio y asociados a la vivienda, que también alcanza su máximo en ese año.

Gráfica 16. Licencias comerciales 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



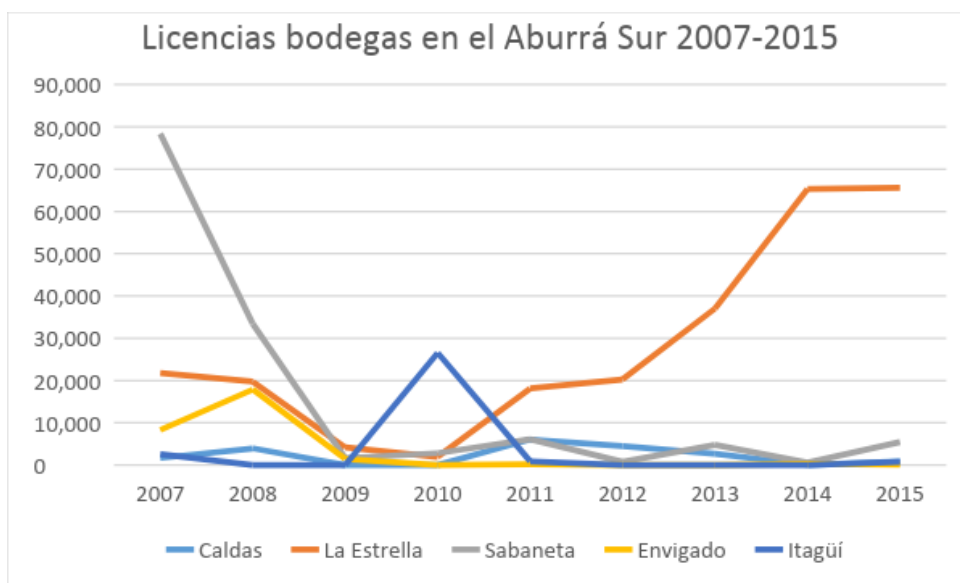
Las licencias para oficinas tienen un comportamiento similar al del comercio, también con aumento anómalo en Itagüí en el año 2010, que puede vincularse a la entrada en vigencia del Plan Parcial Ciudadela del Valle en el noroccidente del municipio de Itagüí, el cual destina una parte importante de sus predios al desarrollo de bodegas y oficinas. Aparte de ese gran pico, hay una tendencia ascendente en Sabaneta hasta 2012 que se detiene abruptamente en los años siguientes, así como picos en Envigado en 2007 y 2015.

Gráfica 17. Licencias oficinas 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



La distribución en conjunto de las licencias para bodegas se acerca a una forma de ‘W’, con aumentos muy pronunciados en los extremos y un abultamiento hacia el centro. Este último, como en el caso de las oficinas, se debe a una importante cantidad de licencias en Itagüí, como se mencionó arriba. Sabaneta, que tenía niveles muy altos hacia 2007, sufre una caída muy grande en los años siguientes y se mantiene a niveles muy bajos, mientras que en La Estrella se produce un fenómeno contrario, con un gran incremento sostenido desde 2010, que puede vincularse a las disposiciones del PBOT de 2007 en cuanto al crecimiento del suelo de expansión urbana para uso industrial y de bodegas y al desarrollo de los planes parciales correspondientes a ese crecimiento, localizado sobre el eje del río hacia el sur del casco urbano del municipio.

Gráfica 18. Licencias bodegas 2007-2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE



La notable dinámica de la vivienda en los cinco municipios se evidencia también en los indicadores del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Con la excepción de Envigado, municipio para el cual no se encontraron dato para el 2005, en todos los municipios del Sur se produjo una disminución sensible en el déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo. Sin embargo, para Sabaneta y La Estrella la tasa en la que disminuye el déficit de vivienda es menor al crecimiento total en la vivienda en el mismo período. Por otro lado, es necesario considerar que en el 2012 cerca del 85% del déficit de vivienda en el Aburrá Sur se concentra en los estratos 1 y 2, mientras que estos dos estratos sólo agrupan el 13.44% del total de las viviendas licenciadas entre 2007 y 2015. Ello indica que la dinámica inmobiliaria, aunque por sus dimensiones pueda contribuir a la disminución del déficit de vivienda, no constituye en sí misma el resultado de una política habitacional integral encaminada a resolver este problema.

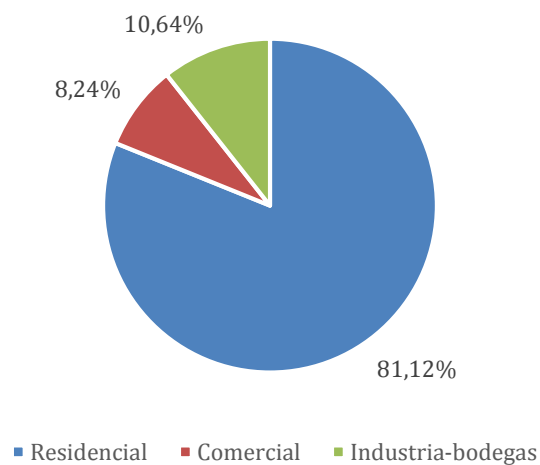
Tabla 13. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el Aburrá Sur 2005-2012

	Itagüí	Envigado	Sabaneta	La Estrella	Caldas
Déficit Cuanti 2005	3521	Sin datos	516	1139	1082
Déficit Cuanti 2012	1065	295	130	220	256
Déficit Cual 2005	9065	Sin datos	1832	5308	5410
Déficit Cual 2012	2392	2172	606	1045	2685
Variación cuanti	-69,75%		-74,81%	-80,68%	-76,34%
Variación cuali	-73,61%		-66,92%	-80,31%	-50,37%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017) y del Observatorio del Aburrá Sur

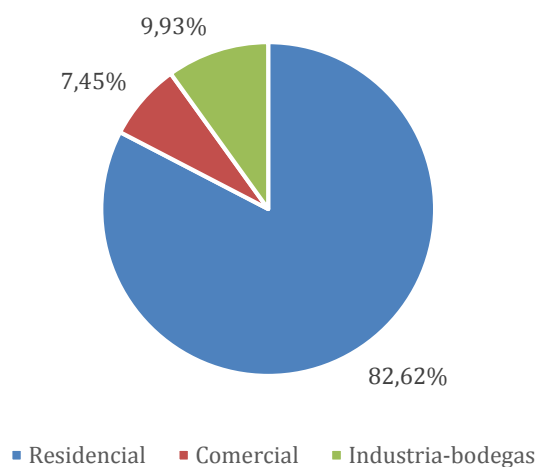
Gráfica 19. Distribución por usos en el Aburrá Sur 2005. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Distribución del suelo por usos en el Aburrá Sur, 2005



Gráfica 20. Distribución por usos en el Aburrá Sur 2015. Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Distribución del suelo por usos en el Aburrá Sur, 2015



4.5 Comparativo encuesta de viajes

La siguiente tabla recoge algunos datos de síntesis de la más reciente Encuesta de Origen y Destino de Pasajeros realizada por el Área Metropolitana (2017), en lo que respecta a los cinco municipios del Aburrá Sur. Esta encuesta se utiliza aquí para medir los flujos de personas entre los municipios y zonas de la región, a partir de los cuales es posible deducir las relaciones funcionales entre municipios y las tendencias de movimiento y asentamiento de la población.

Tabla 14. Encuesta de viajes					
Criterio	Itagüí	Envigado	Sabaneta	La Estrella	Caldas
% de viajes dentro del mismo municipio	49%	43,6%	44.7%	41.5%	58.9%
Total viajes fuera del municipio	102.407	97.987	26.436	20.412	21.615

% de viajes hacia afuera con motivo de trabajo	57,1%	55,4%	50%	49%	66.7%
% de viajes hacia afuera con motivo de estudio	14,3%	14,3%	18.2%	18.9%	11.6%
Total viajes hacia el Sur	25.570	16.600	8.980	9.488	9.487
Total viajes hacia el municipio	95.038	86.160	50.727	25.558	14.188
Total viajes desde el Sur	26.022	20.203	18.306	9.419	4.645
Viajes desde el Sur por municipio	Envigado (42,4%), Sabaneta (32,5%), La Estrella (16,6%), Caldas (7,4%)	56.6% Itagüí, Sabaneta (22%), La Estrella (11%) y Caldas (9,8%)	46.1% Itagüí, 28.3% Envigado, 13.5% La Estrella, 11% Caldas	Itagüí (45,8%), Caldas (29%), Envigado (20,7%) y Sabaneta (4,3%)	23.1% en La Estrella, 35.6% en Itagüí, 17.8% en Envigado, y 11.5% en La Estrella
Viajes hacia el Sur por municipio	Envigado (43,4%), Sabaneta (32,8%), La Estrella (17,1%), Caldas (6,6%)	Itagüí (52%), seguido por Sabaneta (26,5%), La Estrella (11,3%) y Caldas (8,2%)	Envigado (48,8%), Itagüí (39%), Caldas (5,8%) y La Estrella (4,4%)	Itagüí (38,5%), Sabaneta (26,1%), Envigado (23,3%) y Caldas (11,3%)	La Estrella (32%), Itagüí (25,9%), Sabaneta (20,8%) y Envigado (20,1%)

Fuente: Encuesta de Origen-Destino del AMVA 2017

En promedio el 47,5% de todos los viajes que se realizan en el Aburrá Sur tienen como destino un lugar dentro del mismo municipio de origen. En La Estrella esa cifra es del 41,5%, la más baja, mientras que la más alta es la de Caldas con el 58,9% de los viajes. Entre los viajes hacia afuera de los municipios, algo más de la mitad son viajes para ir al trabajo, y alrededor de una sexta parte son viajes para ir a estudiar, aunque hay variaciones importantes entre los municipios. Más viajes de trabajo y menos de estudio sugiere una población de menores ingresos, en la que los que la matrícula en educación superior tiende a ser más baja, y lo contrario es cierto para los municipios con menos viajes de trabajo y más de estudio, aunque hay que considerar que pueden presentarse viajes para trabajo y para estudio dentro

del mismo municipio. Caldas es el municipio que mejor se ajusta al primer caso, mientras que Sabaneta y La Estrella parecen contar con una población estudiantil importante que estudia fuera del municipio.

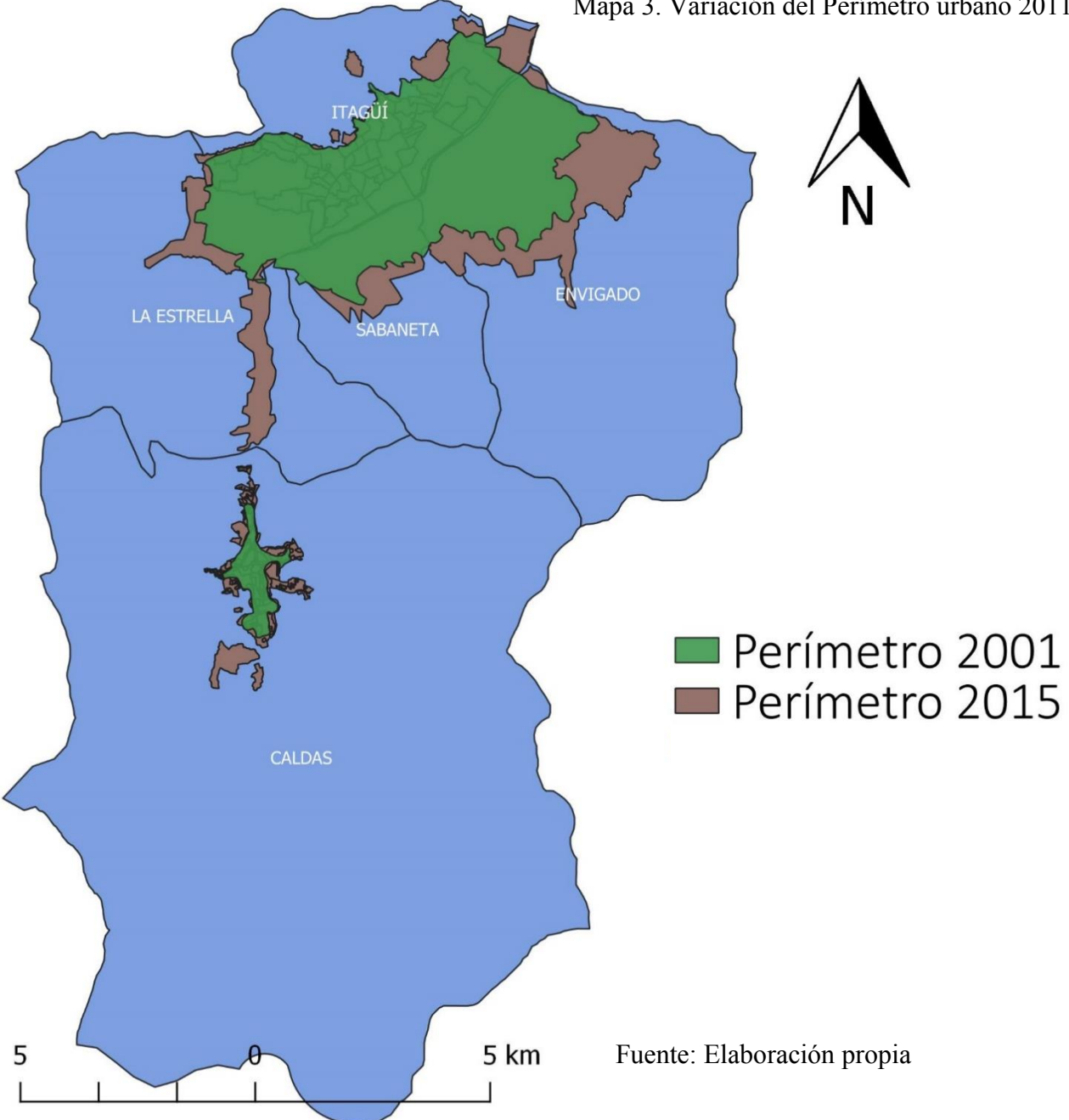
Si se considera el porcentaje de los viajes con destinos por fuera del municipio de origen que se dirigen a otros municipios de Aburrá Sur se puede estimar los vínculos y la dependencia existente entre los municipios de la subregión. La Estrella es el municipio en el que este porcentaje es mayor, con el 46.48% de sus viajes con destino por fuera de La Estrella dirigidos a otros municipios del Aburrá Sur. Le siguen Caldas 43.89%, Sabaneta 33,97%, Itagüí 24,97% y Envigado 16,94%. Es claro cómo los habitantes de los dos municipios de mayor población y ubicados más al norte tienen más relación con Medellín, especialmente en el caso de Envigado. Considerando ahora la distribución de esos viajes al interior del Sur, la más equilibrada respecto a sus destinos es la de los viajes originados en Caldas, y la más polarizada es la de Sabaneta, con casi el 90% de sus viajes dirigidos sólo a Envigado o Itagüí. Entre estos dos últimos municipios hay también una relación estrecha, pues cada uno es el mayor destino en el Sur para los viajes originados en el otro.

Es importante contrastar con el análisis inverso: el porcentaje de viajes con destino al municipio, originados en el Sur. Aquí el panorama es más parejo, con el valor más alto para La Estrella (36,85%) y el más bajo para Envigado (23,45%) al igual que en la medición anterior. Estos datos indican que La Estrella es el municipio cuyos habitantes tiene más vínculos en términos laborales, comerciales, de estudio, etc. con el Aburrá Sur y el que mantiene más vínculos con los habitantes de los otros municipios del Sur, mientras que los de Envigado son los menos vinculados, con más tendencias a desplazarse hacia Medellín y de recibir visitantes de ese municipio o del Norte.

El tipo de oferta laboral y comercial de cada uno de estos municipios puede dar indicios sobre el porqué de esta situación. A manera de hipótesis, es posible que la oferta comercial y de servicios de Envigado, y en menor medida Itagüí, haya generado centralidades relevantes a escala metropolitana en la oferta de bienes y servicios que atraigan no sólo la población de los municipios del Sur sino también de Medellín y del Norte del Valle de Aburrá. Otro factor relevante es la existencia de una cierta continuidad morfológica y funcional entre Envigado e Itagüí respecto a las zonas limítrofes del municipio de Medellín: el Poblado y Guayabal, respectivamente. Esa continuidad es evidente en el tipo de oferta laboral y comercial, así como en las tipologías de vivienda y hábitat, lo que puede explicar una mayor movilidad entre estas zonas, más que hacia los otros municipios del Sur. Los datos sobre el destino de los viajes por fuera de los municipios parecen respaldar esta hipótesis¹. Finalmente, por estar más alejados del centro metropolitano los desarrollos industriales y comerciales en Sabaneta, La Estrella y (en menor medida) Caldas, es lógico suponer que resulta más eficiente para los trabajadores de estos desarrollos, relativamente recientes, habitar en los municipios cercanos. Por lo mismo, son más accesibles y atractivos para los consumidores de los demás municipios del Sur.

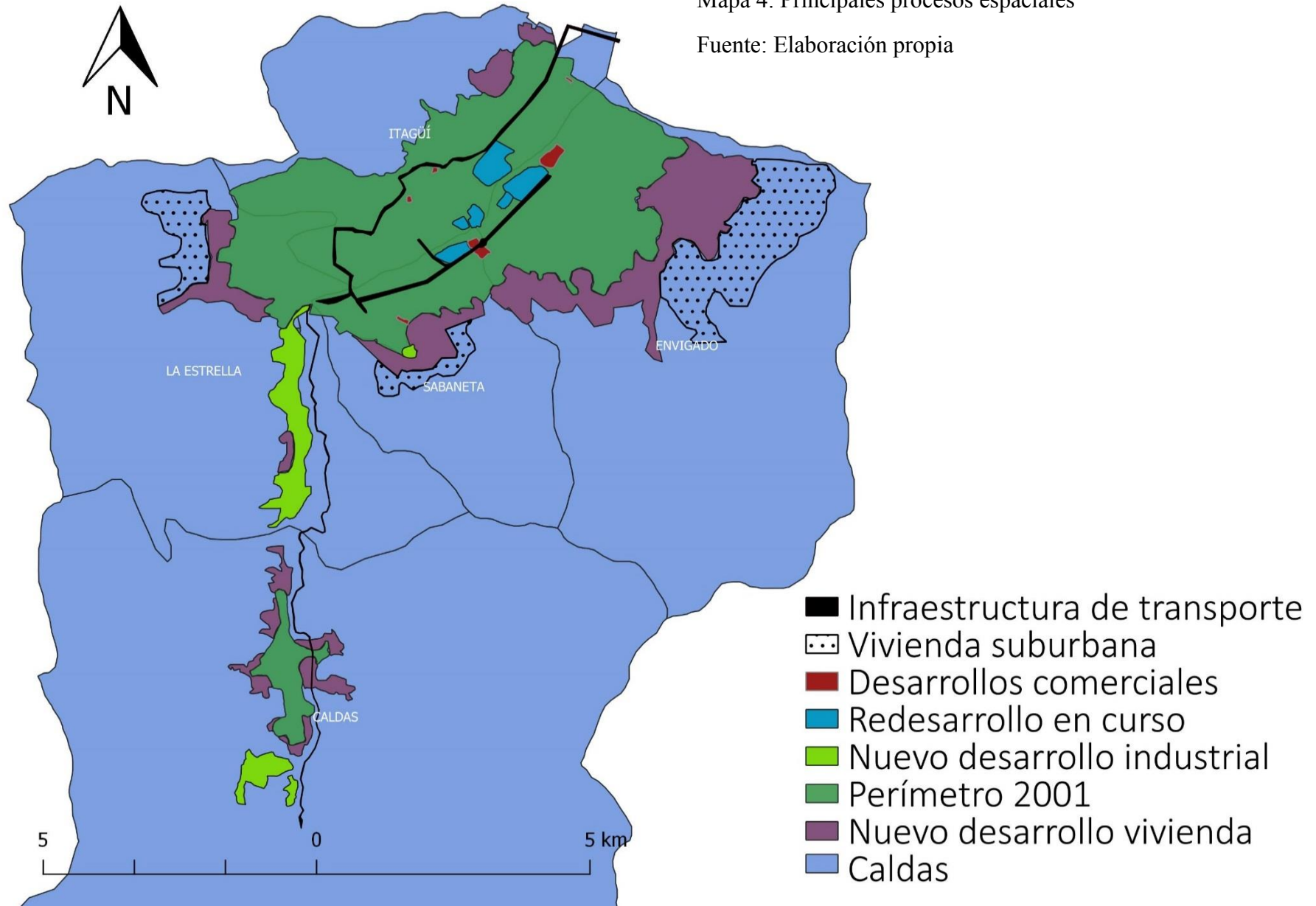
¹ Ver en el Anexo 1 las secciones sobre la encuesta de viajes para Envigado e Itagüí.

Mapa 3. Variación del Perímetro urbano 2011-2015



Mapa 4. Principales procesos espaciales

Fuente: Elaboración propia



A manera de síntesis

Las políticas municipales de desarrollo económico y ordenamiento territorial en los cinco municipios del Aburrá Sur presentan una clara tendencia convergente en las dos décadas consideradas, aunque no sin particularidades para cada uno de los municipios. Esa tendencia puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- El marketing de ciudad y la definición del modelo de desarrollo territorial son, en materia de política económica, los ejes transversales sobre los que mejor se pueden comparar las políticas municipales en el marco del proceso transformación productiva y espacial de la región. En lo tocante al mercadeo de ciudad, hay coincidencias importantes, lo mismo que grandes disparidades. En todos los municipios el turismo es uno de los focos de atracción de inversión y visitantes, y en los casos de Caldas y La Estrella es prácticamente el único elemento que se “vende” del municipio de cara al país y al extranjero. Envigado, Itagüí y en menor medida Sabaneta tienen un portafolio de servicios territoriales más diversificado, que incluye tanto la oferta comercial y de servicios como la oferta exportable de su producción industrial local. Sin embargo, en lo que toca a los convenios de cooperación internacional y la atracción de inversiones, por lo menos desde las iniciativas públicas consagradas en los planes de desarrollo, el foco principal sigue estando en el turismo. En la mayoría de municipios, con la excepción de Envigado e Itagüí, ese turismo se concentra en los atractivos naturales y las festividades o tradiciones de los municipios. En Caldas y La Estrella el ecoturismo es la estrategia central en este aspecto. Envigado es el municipio que más se empeña en las estrategias de mercadeo de ciudad a lo largo del período, seguido por Itagüí. Caldas es el menos destacado. De hecho Itagüí y Envigado, siguiendo el ejemplo de Medellín han creado agencias municipales

para la gestión de cooperación e inversión foránea y para la internacionalización del municipio. En ello ha jugado un papel clave de asesoramiento estratégico la Cámara de Comercio del Aburrá Sur.

- La estrategia o modelo de desarrollo para los cinco municipios sufre una transformación significativa, según se expresa en los planes de desarrollo, en el período entre 2004 y 2008. Mientras que en los planes de desarrollo de la mayoría de los municipios en los períodos de 2001 y (en menor medida) 2004 el problema fundamental a resolver era el desempleo y fenómenos asociados como el desajuste entre la oferta y demanda de cualificaciones laborales en la población del municipio, en los planes posteriores es evidente un desplazamiento del énfasis hacia otras problemáticas: las asociadas al contexto de globalización, como la competitividad de las empresas y el territorio, la innovación, la vinculación con los circuitos de comercio internacional y la atracción de capitales y visitantes extranjeros. En relación con lo anterior, se evidencia una adopción generalizada en el Aburrá Sur de la ‘estrategia clúster’, formulada inicialmente en Medellín desde la década de 1990 y que gana terreno de manera paulatina: aparece primero de manera explícita en Envigado en el plan de 2004 y aparece en todos los planes de desarrollo para el 2012.

- En términos de capacidad de inversión, Envigado y Sabaneta son los municipios que cuentan con el mayor presupuesto *per cápita* en el Aburrá Sur, presupuesto que triplica el de los otros tres municipios. Sabaneta y Envigados son los que mayor inversión en infraestructura de transporte han realizado en el período analizado; en tanto, la inversión en desarrollo económico y empleo es mayor, por proporción de su presupuesto, en La Estrella y Sabaneta y por volumen total en Envigado.

- Las principales tendencias en materia de ordenamiento territorial son la adopción a partir de 2007 de los lineamientos metropolitanos de ordenamiento territorial y el gran crecimiento del suelo de expansión urbana, es decir, el crecimiento de la ciudad hacia sus bordes. La adopción de los lineamientos metropolitanos ha significado orientarse hacia una ciudad compacta entre los dos ancones, con altas densidades en la planicie del río (lo que implica redesarrollo y cambio de uso de suelos), contención de la expansión hacia las laderas y densificación de las zonas urbanas consolidadas. También significó la adopción del proyecto metropolitano de la Centralidad Sur, que incluye terrenos de Envigado, Sabaneta, Itagüí y la Estrella ubicados en la planicie del río y orientados a la reconversión de usos industriales hacia áreas comerciales, de servicios y vivienda en alta densidad. La segunda tendencia es la expansión del área urbana que ha implicado la incorporación de suelo rural al suelo urbano, con el consecuente crecimiento de la zona urbanizada, su dispersión y la expansión de la ciudad hacia las laderas. Es claro que estas dos tendencias están en contradicción: mientras que los lineamientos metropolitanos promueven la ciudad compacta, por otro lado la dinámica inmobiliaria y los ajustes a los POT han fomentado justo lo que esos lineamientos pretenden evitar: la ciudad dispersa y el crecimiento hacia las laderas.

- El crecimiento del área construida en el período de estudio en el Aburrá Sur es notable, lo que da cuenta de una gran dinámica del sector inmobiliario y un movimiento importante de capitales de este sector hacia el Sur. En materia de vivienda, todos los municipios con excepción de Caldas presentan crecimientos muy importantes, con casos destacados en Sabaneta y La Estrella, que en 10 años llegan casi a duplicar (La Estrella) o más que duplicar (Sabaneta) el área construida antes del 2005. Es muy significativo también el crecimiento de Envigado en esta materia. En edificios para uso industrial y bodegas hay un crecimiento importante en Caldas, Sabaneta y La Estrella. En el caso de

este último municipio el crecimiento es tan significativo que llega al 387% en el decenio entre 2005 y 2015. Para el uso comercial hay un crecimiento más parejo entre los distintos municipios, con aumentos muy destacados en La Estrella y Sabaneta respecto a lo existente antes del 2005.

- De acuerdo con las cifras del DANE de licencias concedidas según destinación del inmueble, la dinámica de vivienda y la de comercio tiene una correlación estrecha positiva, lo mismo que las licencias de bodegas y de industria. Parece haber una tendencia a la disminución de las licencias industriales y de bodegas cuando hay picos de licencias residenciales y comerciales, aunque la relación no es estadísticamente significativa. La tendencia de las licencias de construcción para vivienda y comercio muestra grandes similitudes entre Envigado y Sabaneta, por un lado, y entre Itagüí y La Estrella, por el otro, lo que sugiere un vínculo entre los mercados inmobiliarios de los municipios a cada lado del Valle.

- Aunque hay una disminución sensible del déficit habitacional en los cinco municipios entre 2005 y 2015, es necesario considerar que en el 2012 cerca del 85% del déficit de vivienda en el Aburrá Sur se concentra en los estratos 1 y 2, mientras que estos dos estratos sólo agrupan el 13.44% del total de las viviendas licenciadas entre 2007 y 2015. Ello indica que la dinámica inmobiliaria, aunque por sus dimensiones pueda contribuir a la disminución del déficit de vivienda, no constituye en sí misma el resultado de una política habitacional integral encaminada a resolver este problema.

5. Conclusiones

El proceso de regionalización, como se ha denominado en este trabajo, es el resultado de un conjunto de transformaciones del capitalismo global y en particular en la economía política urbana que han venido ocurriendo en el mundo desde finales del siglo XX. El análisis de su expresión en el caso del Valle de Aburrá y del Aburrá Sur trae a colación debates teóricos y metodológicos sobre la relación entre lo local y lo global, el espacio y la sociedad, la ciudad y el poder. El conjunto de resultados de este trabajo conducen a reafirmar la validez de muchos planteamientos teóricos y de los estudios sobre las transformaciones urbanas contemporáneas, a la vez que llaman la atención sobre las particularidades del caso estudiado.

El proceso de transformación productiva, socio-política y espacial que la sociología y la geografía urbana ha denominado como ‘metropolización’ o ‘regionalización’ (Méndez, 2012; Brand, 2008) constituye una realidad global que se expresa de manera diferenciada en América Latina (Duhau, 2014; Pradilla, 2014) y que para el caso estudiado expresa una serie de particularidades que deben llamar la atención. La desindustrialización y terciarización de la economía urbana observada en otros contextos también se presenta claramente en Medellín, pero con tendencias diferenciadas en las distintas espacialidades. Por ejemplo, la deslocalización de las industrias ubicadas en el Aburrá Sur, y particularmente en Itagüí, ha sido mucho más lenta que en Medellín, con la excepción de las grandes textileras como Coltejer. Como han señalado estudios sobre el tema (Franz, 2018; Betancur, Urán y Stienen, 2001), en el Valle de Aburrá la “terciarización” que sigue a la desindustrialización, promovida como “economía de servicios”, ha llevado a la polarización del mercado laboral y de la economía entre servicios relativamente modernos ligados especialmente al sector financiero y

servicios informales que responden a las dinámicas de supervivencia de parte importante de la población.

Se elige el término “regionalización” precisamente porque indica la escala en la que se desarrolla el proceso. Además de un proceso cualitativo, es también un proceso cuantitativo referente al tamaño del área de influencia y el estrechamiento de las relaciones y dependencias entre territorios. Queda claro que las transformaciones económicas de Medellín condicionan y subordinan al conjunto de su área de influencia, que incluye de manera inmediata a los 10 municipios del Valle de Aburrá y de manera mediata al oriente y occidente cercanos. La relación con el Aburrá Sur es particularmente interesante porque se evidencian conexiones económicas y políticas muy estrechas con el centro metropolitano en lo que se podría denominar una concentración creciente de funciones de dirección económica y política, y una descentralización de actividades y de población hacia los demás municipios.

Con la hegemonía de la facción financiera del capital regional y el flujo y control creciente de los capitales foráneos sobre la economía nacional, se produce un cambio significativo en la relación entre producción y espacio. Mientras que en la ciudad industrial de mediados de siglo el aspecto principal era la producción *en el espacio*, en la actualidad parece ser la *producción del espacio*. Como indican tanto de Mattos (2016) como Harvey (2012), en el contexto de una economía global financiarizada, con sobreabundancia de capital y tendencia a la baja en las tasas de ganancia (especialmente en el sector real de la economía), la inversión inmobiliaria cobra una importancia extraordinaria como posibilidad de valorización del capital. En una economía nacional y regional ligada a esas dinámicas globales y con tendencia a la contracción en la manufactura y el agro, es lógico que la tendencia sea análoga. La construcción del entorno físico de la ciudad, como lo muestran las cifras sobre la dinámica inmobiliaria del capítulo 3, se ha convertido en un renglón central de la economía urbana y en una fuerza decisiva en la definición de la política de la ciudad.

La posición periférica, subordinada, que tiene Colombia en el ajedrez mundial no sólo condiciona las posibilidades del proceso de reconversión productiva; también explica parte importante de las causas que empujan ese proceso. Los cambios en las tendencias de la producción y el comercio global, así como las medidas adoptadas por el Estado colombiano desde la década de 1990 para adoptar reformas de orientación neoliberal dejaron al Valle de Aburrá en una situación económica precaria (Loteró, 1998), obligado a adelantar un proceso de transformación productiva marcado por la desindustrialización de su economía. Otros impactos significativos fueron los cambios en la política laboral conducentes a la flexibilización de las relaciones laborales (mayor explotación del trabajo) y la mercantilización de esferas importantes de la reproducción social. A la par de los cambios económicos se produjeron una serie de cambios en el ordenamiento territorial y en la estructura institucional orientados a facilitar esa transformación, algo que ha ocurrido también a escala global (Lipietz, 1997). A esa serie de cambios institucionales y de política urbana se ha denominado aquí como “adaptación”, sobre el entendido de que los procesos económicos que empujan y obligan a adoptar esos cambios están en buena medida por fuera del control de los agentes del territorio, quienes responden con medidas de política económica, territorial e institucional que se han analizado en este trabajo. En la definición de las facultades para ese proceso de adaptación es importante entender el papel del Estado nacional, quien se reserva en la Constitución de 1991 las facultades para definir la política macroeconómica, laboral y salarial, mientras que entrega las facultades para el ordenamiento territorial a los municipios².

Lo anterior no quiere decir que la situación global del capitalismo y sus tendencias determinen una única ruta de acción posible para estos actores, sino que esas tendencias

² No obstante, incluso esas facultades se han venido cuestionando con decisiones administrativas y judiciales recientes. El mejor ejemplo es el bloqueo a la posibilidad de que los municipios prohíban la realización de actividades como la megaminería en sus territorios, con el argumento de que el subsuelo es propiedad del Estado (interpretado como el gobierno nacional) y los entes territoriales no tiene facultades para definir sobre su uso. El conflicto en curso en el suroeste antioqueño se enmarca en esta pugna.

constituyen un marco de posibilidad sobre el cual, en arreglo a intereses y equilibrios de poder regional y nacional, los agentes del territorio elaboran estrategias de “adaptación” que en la práctica constituyen decisiones sobre múltiples cursos de acción posible. Esas decisiones son resultado, en últimas, de los intereses en pugna y de la imposición de aquellos que en el momento crítico cuentan con la fuerza decisiva.

Las tendencias de las ciudades latinoamericanas de menciona Duhau (2014: 24) presentan una buena síntesis, no por casualidad, de lo que ha sido la regionalización en décadas recientes para el Valle de Aburrá y el Aburrá Sur: (I) polarización de la economía (y del mercado de trabajo) entre funciones globales altamente conectadas con los circuitos de capital y de información globales, y actividades (mayormente informales) de bajo valor agregado y bajas condiciones de cualificación y remuneración del trabajo; (II) Apertura económica, desregulación y privatización que posibilita la tendencia anterior; (III) Polarización socioespacial de la ciudad que lleva a la fragmentación urbana, la periferia difusa y la segregación; (IV) Construcción de grandes obras de infraestructura (“artefactos”), dirigidas generalmente al consumo masivo y la conexión con flujos globales de capital, turismo, mercancías e información. Es de notar que ya muchas de esas características, en especial la polarización y la tendencia al “dualismo”, habían sido señaladas como propias de las ciudades latinoamericanas desde la década de 1960 (Hiernaux, 2014), generando un agudo debate en el medio académico y político. Aquí basta señalar una idea ya presente en esos debates: la polarización económica y espacial no expresa realidades encontradas o tendencias divergentes del proceso urbano, sino dos caras de la misma moneda, que además se alimentan mutuamente (Queiroz, 2014: 87; Pradilla, 2014: 9). Además, las formas que la precariedad

urbana asumía en los años 60 son muy distintas a las que enfrentan las urbes contemporáneas³.

Todo lo anterior conduce a pensar que no se trata sólo de formas nuevas de producir y vivir en la ciudad, sino en nuevas dinámicas de *producción del espacio* urbano. Allí se incluye tanto las tipologías individuales de construcciones típicas, así como el modelo de ocupación del territorio en su conjunto: los usos del suelo, pero también las relaciones y los flujos de información, personas, mercancías y capitales. Esto es especialmente relevante a la hora de estudiar subregiones urbanas, como el Aburrá Sur. Méndez afirma que

Tres son los rasgos de esta nueva geografía económica [...]: la expansión del fenómeno metropolitano hasta alcanzar, en ocasiones, una dimensión regional; un cambio en su estructura interna que sustituye de forma progresiva los esquemas monocéntricos caracterizados por un acusado gradiente centro-periferia, por otros de carácter multipolar; y una ruptura en la continuidad como elemento definidor del espacio metropolitano, al considerar la existencia de áreas dispersas y a gran distancia del núcleo metropolitano, pero fuertemente interconectadas con él. El resultado de todo ello es un creciente protagonismo de las periferias metropolitanas como espacios de especial dinamismo y complejidad" (Méndez, 2007: 57).

El papel peculiar del Aburrá Sur es el de constituir una nueva centralidad al mismo tiempo que refuerza su papel de subordinación política e ideológica al centro metropolitano. La esencia de su transformación en el período estudiado es que logra articular centralidades y periferias en una unidad sub-regional distinta pero indisociable de la metrópolis en su conjunto. El carácter policéntrico que definió la ocupación del Valle desde la Colonia se ha mantenido hasta la actualidad, pero con transformaciones en forma y contenido como resultado de los cambios económicos y políticos de la ciudad. Tras

³ Al respecto vale la pena leer los planteamientos de Lovera sobre el problema de los "con techo" (Lovera, 2014: 215).

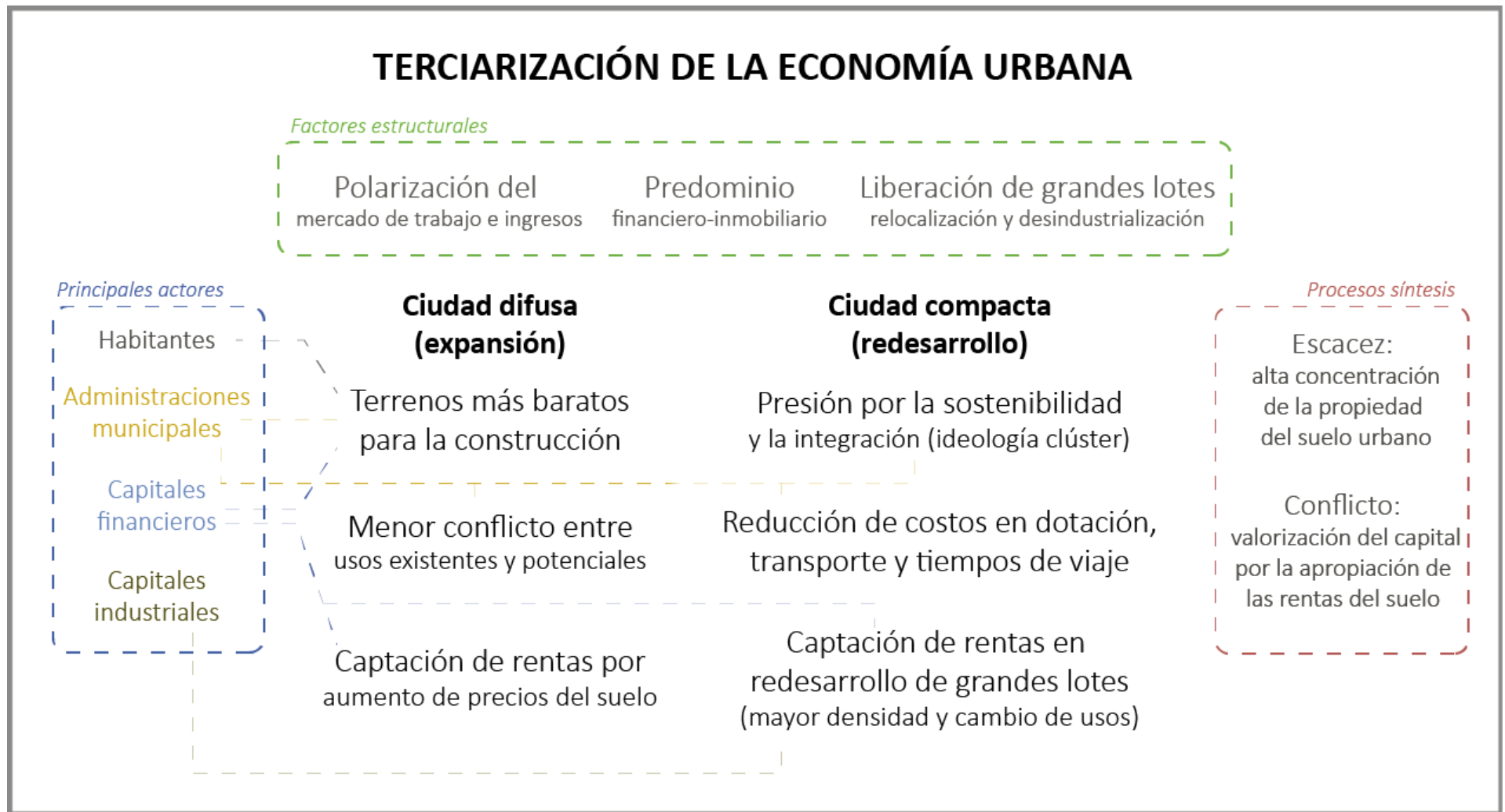
completarse la conurbación de la mayoría de municipios del Valle, ese policentrismo se expresa ahora en la distribución de los centros de empleo, de comercio, servicios y en los centros políticos de los municipios. Lo que se constata en este trabajo es que la dinámica urbana ha llevado a una mayor concentración de funciones de dirección y planeación de alto nivel en Medellín (como centro político y económico de la región), sin que ello obste para la localización profusa de nuevos desarrollos industriales, residenciales y comerciales en la periferia del Valle, como en efecto ha sucedido en el Sur. Centralidades como éstas actúan a modo de nodos que articulan los flujos regionales a cierto nivel, pero a su vez “gravitan” en torno al centro metropolitano. De ello dan cuenta no sólo los procesos políticos e ideológicos de la planeación urbana, sino también el comportamiento de los viajes, las inversiones, el mercado inmobiliario.

En lo que respecta a la política y la gestión de la ciudad, es clara la existencia de una perspectiva empresarial en la gestión urbana del Aburrá Sur, que representa a su vez una influencia creciente de Medellín a través del AMVA y de los grandes poderes económicos a través de instancias como las cámaras de comercio. Ahí se incluye el criterio de *subsidiaridad* que menciona De Mattos (2016) como elemento distintivo de la gestión urbana de corte neoliberal, presenten en el mundo entero y de manera particular en América Latina. Además, conforme se avanza en la integración institucional y cuanto más influencia ha ganado el AMVA y más se ha consolidado el modelo de Medellín, tanto más se han centrado las administraciones del Sur en imitarlo y orientar sus políticas por el norte de la competitividad, formulada bajo la “estrategia Clúster” y las políticas de internacionalización. Tanto en las agendas de desarrollo de las administraciones municipales como en los planes y documentos y en los informes de organismos “asesores” como las cámaras de comercio o las universidades está presente la “naturalización del neoliberalismo” que denuncia Jessop (2002): dado que las fuerzas de la economía mundial son impersonales e irresistibles, las tendencias de planeación

deben asumirse como llegan y corresponde a los habitantes locales todo el esfuerzo de adaptación, al costo que sea necesario, y recaer sobre ellos la responsabilidad de cualquier fracaso.

Sin embargo, esa tendencia de las administraciones a favorecer e incluso subsidiar la valorización del capital en los negocios urbanísticos deja ver ciertas tensiones en el Aburrá Sur. Mientras que el modelo de urbanismo en la planicie del río, con la bandera de los parques lineales, ha avanzado en Medellín, el proyecto de la Centralidad Sur se encuentra en un punto muerto. La triple alianza entre promotores, constructores y propietarios del suelo, principales interesados en el redesarrollo urbanístico del corredor del río, tiene como meta la maximización del beneficio que se consigue con los mayores niveles de aprovechamiento del suelo en área y densidad construida. Esa meta podría estar en conflicto con la idea de otro tipo de aprovechamientos públicos en dotaciones y áreas abiertas. Además, entre el capital industrial localizado actualmente en la zona y los financistas y constructores no existe tampoco identidad de intereses. Las administraciones municipales han quedado en medio de estas tensiones y enfrentadas a decisiones difíciles sobre el modelo de ordenamiento.

Gráfica7. Esquema de síntesis de la terciarización urbana. Fuente: elaboración propia



Y es que es precisamente en el modelo de ordenamiento donde se expresa la contradicción central en la gestión urbana de esta región. Como ya lo señaló Velázquez (2012) para el caso de Medellín, y como demuestran los datos aquí presentados respecto al Aburrá Sur, hay una contradicción evidente entre el modelo de ciudad compacta advocated por los planes de ordenamiento, por un lado, y el crecimiento acelerado, descontrolado y disperso de la ciudad a instancias del mercado inmobiliario, por el otro. Para mostrar que esta tensión no es exclusiva del Valle de Aburrá, y para ir al fondo de los determinantes sociopolíticos y económicos de la misma, vale la pena reproducir el siguiente fragmento del trabajo de Coulomb (2014):

Llama la atención la escasa comprensión de por qué la producción de una “ciudad compacta” implicaría una transformación radical de los actuales arreglos institucionales y normativos que, sosteniendo la apropiación privada de las rentas del suelo, producen un espacio habitable social y económicamente no sustentable. La necesidad enunciada de revertir (“reducir, controlar o desalentar”) el proceso de expansión espacial de las ciudades se contrapone a una necesaria localización mayoritariamente periférica de la producción habitacional periférica, pues se articula, desde tiempo atrás, con una triple racionalidad, según los actores involucrados:

- *Los promotores inmobiliarios de vivienda (“desarrolladores”) que encuentran en la tierra periférica la posibilidad de asegurar la rentabilidad de los capitales invertidos mediante la captación de las rentas del suelo.*
- *Los organismos públicos promotores de vivienda (y de los promotores sociales) que casi siempre han buscado en una localización periférica, la posibilidad de abaratar la incidencia del precio del suelo en el precio final de las viviendas.*
- *Las masas urbanas que encuentran en los asentamientos periféricos el acceso a una tierra con un precio accesible para la autoproducción de su hábitat [...] por otra parte, cuando la política urbana se plantea, como en el caso de la Ciudad de México, el freno al poblamiento*

periférico y la redensificación de las áreas centrales, pone en evidencia una acción habitacional dependiente de la lógica de la renta del suelo, dirigida a la demanda solvente y, por ende, productora de una mayor segregación residencial, proceso que se suele denominar de “gentrificación”. En cierto sentido, se puede sugerir como hipótesis de investigación que la política urbana de densificación exagera la conflictividad urbana, mientras que la expansión espacial del poblamiento periférico constituye un modelo de urbanización pacificador de los conflictos y de las luchas por la apropiación del espacio habitable (Coulomb, 2014: 350).

Habría que agregar que los costos políticos y económicos de una de densificación compacta y no gentrificadora resultan prohibitivos para las actuales administraciones municipales, no tanto por su imposibilidad fáctica sino por sus condiciones de posibilidad políticas.

Los resultados del análisis de las políticas municipales en materia de economía y ordenamiento territorial llevan a destacar dos características críticas del Aburrá Sur: (I) la fragmentación institucional entre cinco Alcaldías (con la consecuente atomización de las políticas); y (II) El modelo integración de los municipios a través del Área Metropolitana, que fomenta la negociación por separado de proyectos y recursos, con frecuencia obstaculizando la integración efectiva del Sur. A lo anterior hay que adicionar el hecho de que las administraciones municipales se encuentran con frecuencia cooptadas por poderes económicos con intereses sobre el suelo urbano y su desarrollo. Así las cosas, el AMVA resulta ser una entidad con capacidad para la definición estratégica pero con escasa capacidad de implementación táctica o territorial de las iniciativas de ordenamiento. Además, no es clara la conexión de la planeación metropolitana con las agendas económicas relevantes en los municipios.

Como se mencionó, las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial han sido en el período analizado una adaptación al proceso de regionalización que genera una serie de condicionamientos. Después de la revisión de los planes de desarrollo, los planes estratégicos y sectoriales y los planes de ordenamiento territorial, se evidencia una tendencia convergente entre las disposiciones de los municipios del Aburrá Sur y los lineamientos metropolitanos, implementados primero en Medellín. A través de instancias de decisión vinculante como el AMVA y de la articulación con actores económicos en la formulación de los planes estratégicos, así como de asesorías por parte de las cámaras de comercio, los lineamientos que moldean estas políticas llegan por la cadena institucional hasta los municipios. Ejemplos de ello son los enfoques de desarrollo, con el predominio de la estrategia de focalización en clúster estratégicos metropolitanos, o la adopción de instrumentos conjuntos como el Plan Estratégico de Competitividad o los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial. Es claro que los procesos económicos desbordan las herramientas de planeación municipales, y que en ocasiones la fragmentación institucional actúa como obstáculo para los procesos de planeación, especialmente en su ejecución integral. Pero también es cierto que esa fragmentación, además de tener una trayectoria histórica, resulta más funcional a las lógicas clientelares del poder público y a las posibilidades de adecuar las normativas locales a intereses privados, en especial en lo referente al ordenamiento del suelo urbano.

En los 20 años analizados se ha configurado un nuevo patrón espacial en el Aburrá Sur, que responde a un proceso de transformaciones a nivel de la ciudad-región. Aunque no tan avanzado como en Medellín, en Envigado, Itagüí y Sabaneta se produce un estancamiento industrial con avances en la deslocalización de las grandes unidades industriales ubicadas en la zona aledaña al río. En Caldas y La Estrella, en cambio, se ha producido un importante desarrollo de bodegas para uso industrial y comercial, sobre todo en el corredor del río sobre terrenos de nueva urbanización que se incorporan a partir de 2008 al perímetro urbano. Es

notable la configuración de centralidades y corredores comerciales como elementos estructurante de la subregión. Entre ellos destacan las cabeceras municipales (que sufren procesos importantes de densificación) y los corredores viales intermunicipales. La tendencia de la vivienda es a la construcción en altura, con la excepción de la zona suburbana de Envigado destinada a parcelaciones campestres. Los nuevos desarrollos de vivienda se reparten entre la redensificación de las zonas urbanas consolidadas y la construcción de vivienda en la periferia de los municipios, en suelos recién incorporados a la zona urbana. Esta última modalidad predomina, especialmente en La Estrella y Sabaneta.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metropolis latinoamericanas. *Revista EURE*, 38, 35–69.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Área Metropolitana de Valle de Aburrá; Metro de Medellín; Corantioquia; EPM (2007). *Plan Metrópoli 2008-2020*. Medellín: AMVA.
- Franz, T. (2018). Power balances, transnational elites, and local economic governance: The political economy of development in Medellín. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 33, 85–109. <https://doi.org/10.1177/0269094218755560>.
- Área Metropolitana de Valle de Aburrá (2009). *Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: AMVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2011). *BIO 2030 PLAN DIRECTOR MEDELLÍN, VALLE DE ABURRÁ*. Medellín: Consejo Metropolitano del Valle de Aburrá.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2012). *Plan Estratégico del Aburrá Sur*.
- Bentacur, S., Stiener, A., & Urán, O. (2001). *Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva: reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

- Betancur Agudelo, J. A., & Montoya G., J. W. (2014). Políticas urbanas y regionales y la construcción del espacio metropolitano de Medellín. *Perspectiva Geográfica*, 19(March), 29–60.
- Cámara de comercio de Medellín para Antioquia. (2015). *Perfil socioeconómico de Medellín y el Valle de Aburrá. Estudios e informes económicos de la región*. Medellín. Retrieved from <http://www.camaramedellin.com.co/site/Biblioteca-virtual/Estudios-economicos/Estudios-Economicos-Regionales.aspx>
- Cámara de Comercio del Aburrá Sur (2016). *Estadísticas Registrales*.
- Caravaca, I., & Méndez, R. (2003). Trayectorias industriales metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes. *Eure*, 29(87), 37–50. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008700003>
- Castells, M. (1973). La urbanización dependiente en América Latina. *Planificación*, (8).
- Coelho Magalhaes, F. N. (2000). DA METRÓPOLE À CIDADE-REGIÃO NA DIREÇÃO DE UM NOVO ARRANJO ESPACIAL METROPOLITANO? *Estudos Urbanos E Regionais*, 10(2), 9–27.
- Coulomb Bosc, R. (2014). Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. In B. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 331–360). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In A. I. Geraiges de Lemos, M.

- Arroyo, & M. L. Silveira (Eds.), *América Latina: cidade, campo e turismo* (1º, pp. 41–74). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- De Mattos, C. A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, (212), 82–96. <https://doi.org/ISSN: 0251-3552>
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81–104. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologias*, (42), 24–52. <https://doi.org/doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2017). *Informe de Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC*. DANE.
- De Queiroz Ribeiro, L. C. (2014). Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano. In B. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 77–105). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Duhau López, E. (2014). La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas. In B. R. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 14–38). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Franz, T. (2017). Urban Governance and Economic Development in Medellín. *Latin American Perspectives*, 44(2), 52–70.
<https://doi.org/10.1177/0094582X16668313>
- Galindo, C. E. (2014). El Foro Urbano Mundial de Medellín y las cuatro ficciones. *Forum*, (5), 24–35.
- Gómez Salazar, B. (2007). Procesos de transformación de la ciudad de medellín descentramientos-aglomeración-polarización 2000-2007. In *VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional de ACIUR: Diversidad y Desigualdad en los Territorios Contemporáneos* (p. 14).
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hiernaux, D. (2014). Las ciudades y las regiones. In B. R. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 39–55). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Horvath, J. E. (2015). Tendencias y proyecciones de la fuerza de trabajo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2010-2030. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 41(123), 239–262.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000300010>
- Jaramillo, S. (2014). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. En B. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 172–195). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 452–472.
- Lefèvre, H. (1974). La producción del espacio. *Revista de Sociología*, 3(3), 219–229.
- Lipietz, A. (1989). Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, 2(10), 303–335.
- Lipietz, A. (1997). *El mundo del postfordismo*, 11–50.
- Lotero Contreras, J. (1998). Apertura económica y desarrollo industrial en las áreas metropolitanas de Colombia. *EURE (Santiago) - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, (72), 95–117.
- Lovera, A. (2014). EL CAPITAL INMOBILIARIO Y CONSTRUCTOR Y LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA. In B. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (1st ed., pp. 196–226). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Márquez López, L., & Pradilla Cobos, E. (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos Del CENDES*, 25(69), 21–45. Retrieved from <http://p.redalyc.org/articulo.oa?id=40311392003>
- Méndez, R., & Caravaca, I. (1992). CRISIS Y CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA METROPOLITANA. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XVIII(55), 13–25.
- Méndez, R. (2007). El territorio de las nuevas economías metropolitanas. *Eure*, 33(100), 51–67. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000300004>

- Méndez, R. (2012). Crisis Económica Y Reconfiguraciones Territoriales. *V Jornadas de Geografía Económica*, 37–73.
- Mesa Sánchez, N. E. (2008). Componentes del sistema habitacional: Reflexiones a partir de la lectura de las políticas públicas en Medellín. *VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional de ACIUR: Diversidad Y Desigualdad En Los Territorios Contemporáneos*, (4800000870), 1–14. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/3242/>
- Muñoz Echavarría, J. de J. (2017). *Los centros comerciales en la reconfiguración territorial de la ciudad de Medellín y los nuevos imaginarios urbanos 1990 - 2011*. Universidad Nacional de Colombia. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/56280/>
- Observatorio del Aburrá Sur (2016). *Informe de Calidad de Vida 2016*. Medellín, Colombia.
- Observatorio del Aburrá Sur (2015). *Informe del Mercado Laboral 2012-2015*. Medellín, Colombia.
- Pineda, S., & Pinilla, C. (2011). *El territorio de la economía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín. Retrieved from <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Publicaciones regionales/serie 3.3.pdf>
- Pineda Gómez, H. D. (2015). *Estrategias de competitividad y transformaciones urbanas: la incidencia de los clúster en la metamorfosis de medellín: 1995-2013*. Universidad Nacional de Colombia.

- Pradilla Cobos, E. (2010). Teorías y políticas urbanas. ¿Libre Mercado Mundial, o Construcción Regional? *R. B. Estudos Urbanos E Regionais*, 12(2), 9–21.
- Pradilla Cobos, E. (2013). La economía y las formas urbanas en América Latina. In B. R. Ramírez Velásquez & E. Pradilla Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 1–51). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
Recuperado de: <http://www.emiliopradillacobos.com/articulos.htm>
- Quesada Gómez, H. (2006). *De la expansión urbana al crecimiento hacia adentro. Acercamiento evaluativo del “Modelo” de crecimiento hacia adentro a través del estudio de dos polígonos ubicados en el centro de Medellín COLOMBIA*.
Universidad Nacional de Colombia.
- Saldarriaga Roa, A. (1996). Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Medellín. In A. Saldarriaga Roa (Ed.), *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990* (pp. 275–238).
Bogotá: INURBE.
- Sánchez, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. *Bitácora Universidad Nacional de Colombia*, 13(2), 57–72.
- Santos, M., & Oppenheim, S. (1985). *Espaço e Método*.
- Urán Arenas, O. A. (2014). *División político-administrativa, representación y participación ciudadana en el gobierno de ciudad*. Universidad Federal de Río de Janeiro.

- Urán Arenas, O. A. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín. *Territorios*, (33), 123–156.
- Velasquez Higueta, C. (2010). *Localización Y Distribución Reciente De La Vivienda Social en la Ciudad de Medellín*. Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez Higueta, C. M. (2012). Vivienda social y ordenamiento territorial en Medellín durante el periodo 2006- 2011. *Territorios*, (27), 181–197. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=94315006&lang=es&site=ehost-live>
- Zapata, J. F. (2015). *¿Medellín, territorio para la paz o terreno para reproducir y agravar el conflicto social? Conflicto por el suelo Vs construcción de paz territorial*.
- Zapata-Cortés, O. L. (2017). Valorización e internacionalización de Medellín, 2008-2015. *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas - UPB*, 47(126), 111–141.

ANEXO 1: Políticas de desarrollo económico y ordenamiento territorial por municipio del Aburrá Sur

Itagüí

Planes de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del año 2001 no sigue de manera estricta lineamientos metropolitanos, ni hace mención directa de la mayoría de ellos. Un interés central que deja traslucir es el de generar empleo en el municipio. Para ello, plantea una estrategia de fomento de las PYMES, de los conglomerados industriales y comerciales y de la política de comercio exterior vigente a nivel nacional (Consejo de Itagüí, 2001: 10). El énfasis en estos sectores parte del análisis del municipio, según el cual las grandes superficies comerciales, al igual que las pequeñas y medianas empresas, eran las mayores generadoras de empleo en el municipio para ese año y para el futuro esperado. Más allá de esa mención de apoyar la política exterior del nivel nacional, este Plan no menciona políticas de marketing urbano, alianzas de cooperación internacional o de vinculación público-privada, ni tampoco política tributaria alguna para fomentar determinado sector de la economía. En relación con el sector privado, se limita a reconocer el liderazgo de la Cámara de Comercio Aburrá Sur para agremiar y representar los intereses de los empresarios del municipio. Una indicación importante en relación con la política de ciudad es el proyecto de generar un Plan Vial municipal articulado con el sistema de transporte metropolitano.

El Plan de Desarrollo del 2004 tampoco muestra interés en las políticas de marketing urbano o de cooperación internacional. Muestra una continuidad en la política económica con la administración anterior en su énfasis en la generación de empleo a través de la promoción de las PYMES y las grandes superficies comerciales. Esta vez sí incluye políticas de incentivos tributarios, en tanto se propone ofrecer “incentivos tributarios por la importación de tecnología limpia y para las medianas nuevas empresas que se radiquen en Itagüí con tecnología importante”, así como la atracción de “inversión nacional y extranjera para la creación de nuevas unidades productivas en el municipio” (Consejo de Itagüí, 2004: 44). Para ello, gestionaría ante el Ministerio de Hacienda y la DIAN “disminución del arancel y del IVA por las importaciones de bienes de capital (Maquinaria y equipo), hechas por las empresas que se acojan al programa” (Ibíd.). En las obras de infraestructura, siguen teniendo la mayor importancia los proyectos viales de jerarquía nacional y regional, y la articulación con el sistema metropolitano, incluyendo el “impulso a la integración de los sistemas de transporte de mediana y baja capacidad de pasajeros con el resto del Área Metropolitana” (Consejo de Itagüí, 2004: 53). De manera significativa, este plan contempla entre sus prioridades el estímulo a programas para el desarrollo de proyectos de vivienda en el suelo de expansión urbana, e impulso de programas de renovación urbana.

El Plan de Desarrollo del 2008 es el primero en explorar políticas de marketing de ciudad. Al respecto, plantea atraer el "turismo cultural" al municipio, pero de manera marginal. Se propone "Generar reconocimiento Internacional del Municipio de Itagüí promocionando el 100% del Portafolio de Bienes y Servicios Corporativos y de ciudad de interés internacional" (Consejo de Itagüí, 2008: 39). En el mismo sentido, le apuesta a implementar alianzas estratégicas con otros municipios del valle para una agenda de internacionalización, que en el caso de Itagüí estaría basada en ofrecer el “portafolio de bienes y servicios corporativos y territoriales”, entre los cuales destacan la industria, la cultura y los

servicios. En el plano de la política de desarrollo, si bien continúa la preocupación por la generación de empleo local, se introduce un énfasis en dirigir la política de desarrollo hacia las cadenas productivas prioritarias, en llegar a mercados internacionales y en la formación de los empresarios (especialmente las PYMES) en torno a los TLC (Consejo de Itagüí, 2008: 40). En este plan no se consideran exenciones tributarias como medidas para la atracción de inversión, ni se contemplan alianzas público-privadas. En materia de infraestructura, se propone implementar la primera etapa del plan vial municipal encargado dos períodos atrás. Además, se evidencia un fuerte compromiso con la implementación del Metroplús y la gestión para evaluar “los factores que determinan la factibilidad del transporte por Cable hacia la Comuna 5 y hacia el Corregimiento” (Consejo de Itagüí, 2008: 32), proyectando así para el municipio una vinculación plena con el sistema y las modalidades de transporte masivo metropolitano.

El Plan de Desarrollo del 2012 se plantea un "Estudio sobre la percepción de estabilidad política, seguridad y transparencia para ambientar la inversión extranjera" (Consejo de Itagüí, 2012: 112), con lo que se muestra un compromiso importante con la promoción de una estrategia de marketing de ciudad y atracción de capitales foráneos. Plantea explícitamente el marketing de ciudad como línea del plan (Ibíd.: 114), incluyendo entre sus componentes el turismo, el posicionamiento internacional y la realización de eventos de ciudad. Asimismo, el Plan hace mucho énfasis en las alianzas y convenios de comercio exterior y en la gestión de convenios internacionales para becas y proyectos de ciudad, con la meta de alcanzar por lo menos 6 en el cuatrenio, además de 6 “ruedas de negocios de comercio exterior en la que participan los empresarios locales” (Ibíd.: 113). En este Plan hay un cambio importante en la política económica: asume la estrategia clúster y el discurso emprendedor, así como la gestión público-privada (Ibíd.: 109), en el marco de necesidad de competitividad y globalización, dejando atrás las preocupaciones centrales en la atracción de

fuentes de empleo locales y acercándose bastante a las políticas y discursos de desarrollo emanados de Medellín y el AMVA. Aunque tampoco plantea exenciones tributarias, sí hace un gran énfasis en la importancia de la de cooperación institucional público-privada para el desarrollo local. En lo que toca a infraestructura, da continuidad a las políticas anteriores al prometer la creación de 5 km de vías nuevas, proponerse la interconexión veredal y apostarle al Sistema Integrado de Transporte, integrado al sistema metropolitano con metroplús y cable aéreo al corregimiento (Ibíd.: 126). Además, acoge otro proyecto metropolitano importante: el Cinturón Verde, en el cual propone incluir el Pico del Manzanillo. Entre sus propósitos en materia de vivienda está la destinación de 7 hectáreas para este uso, 1,5 de las cuales serían para vivienda de interés social. Con ello se buscaba disminuir en 1000 viviendas tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo en el municipio.

Planes de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, adoptado por decreto el 21 de junio, asume como modelo de ordenamiento el de una ciudad compacta, que le apuesta a la redensificación de la zona urbana desarrollada. Este modelo de ordenamiento se deriva en buena medida del reconocimiento de los lineamientos metropolitanos que apuntaban a no expandir más el perímetro urbano y realizar crecimiento concentrado (Alcaldía de Itagüí, 2000: 17). Para el momento de su formulación, la problemática de la reconversión productiva del Valle de Aburrá era un punto importante del debate. En el contexto de la crisis económica de finales de siglo, con sus consecuencias de aumento del desempleo, quiebra de importantes empresas y desestabilización financiera, la preocupación por renovar el modelo de desarrollo era acuciante. En consecuencia, el POT formula un modelo de ordenamiento proyectado para un municipio en rápida transformación. El POT del año 2000 propone repartir equilibradamente la vivienda por el territorio, para evitar o paliar la segregación

socioespacial. Al mismo tiempo, proyecta mantener la vocación industrial y comercial del municipio, pero teniendo como guía “las características y tendencias del orden económico internacional y la adopción en Colombia de un modelo de desarrollo económico orientado a lograr en el país el crecimiento hacia fuera, que implica el impulso de políticas de apertura económica, la búsqueda de competitividad internacional y el fortalecimiento de la capacidad exportadora diversificada” (Ibíd.: 6).

En esta versión del POT es poco significativo el suelo de expansión urbana, pues entre los criterios para la clasificación del suelo está “no expandir, de manera significativa, el actual perímetro urbano, por las altas densidades de ocupación actual si se las compara con índices actuales de espacio público, dotación de infraestructura y equipamiento entre otros” (Ibíd.: 17). Se definen 6 zonas de expansión urbana, localizadas en [georeferenciar, p:20]. Itagüí destaca por ser un municipio con poco espacio para expandirse por ser la mayor parte de su zona rural, al norte y occidente, también un área de reserva y conservación. A grandes rasgos, se propone mantener las zonas industriales existentes, densificar las zonas residenciales consolidadas en el eje central del municipio y fomentar corredores comerciales que puedan albergar actividades de comercio y servicios. En cuanto a tratamientos urbanísticos, define con tratamiento de redesarrollo a la mayoría de las zonas residenciales, mientras que mantiene en consolidación a la zona industrial. El suelo de protección urbana incluye los retiros de quebradas, el área de Ditaires, la Hacienda Ospina, la hacienda Del Valle, las cercanías del cementerio Montesacro, el talud junto al Parque del Artista, El Pico del Manzanillo, y la Finca Flandes.

En desarrollo de los proyectos del Plan Vial Metropolitano y del Plan Municipal, el POT establece la necesidad de generar mayor conectividad tanto al interior del municipio como con los vecinos. Para ello incluye iniciativas como mejoramiento de andenes y ciclorrutas dirigidas a las estaciones del Metro. Proyectos centrales en materia de vías y

movilidad son: (I) el Par Vial de la Quebrada Doña María, entre el corregimiento de San Antonio de Prado y el corredor multimodal del río Medellín; (II) la vía Regional (Troncal Occidental), dentro del proyecto vial que complementa el corredor multimodal, así como los intercambios viales anejos a esta vía, como son: “calle 85 (en la estación Ayurá), par vial 50-51 (en la estación Itagüí), calle 37 o Avenida Pilsen (en la futura estación Sabaneta) y en la calle 77 sur (futura estación La Estrella)” (Ibíd.: 55); (III) los estudios de factibilidad y la construcción de un cable aéreo que siga la ruta “Pico Manzanillo - Centro de la Moda - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Itagüí”; (IV) Proyectos viales y rutas de transporte que aumenten la conectividad con los municipios vecinos de La Estrella, Caldas, Sabaneta, Envigado, Medellín y el corregimiento de San Antonio de Prado (Ibíd.). Finalmente, este POT plantea la necesidad de algunos planes parciales para complementar sus disposiciones, entre ellos: uno para el Parque Ditaires, para los grandes lotes industriales en proceso de reconversión, plan parcial para la consolidación de cada subcentro de comuna, otro para el sector Villa Fátima y finalmente un plan parcial para el manejo integral de la quebrada Doña María (Ibíd.: 88). De todo lo anterior, se definen como programas estratégicos para el Municipio: (1) Plan de Manejo Integral del Pico Manzanillo; (2) Plan de Manejo Integral de la Quebrada Doña María; (3) Itagüí centro Industrial y Comercial del Valle de Aburrá; (4) División del municipio en Comunas y Corregimiento para fortalecer el proceso de Planeación Participativa, y (5) Integración Vial local y regional.

El Plan de Ordenamiento territorial del año 2007 incluye cambios significativos frente al Plan anterior, derivados de los desarrollos de la planeación metropolitana y de las dinámicas inmobiliarias en el Sur. En primer lugar, se hace explícito el apoyo y la vinculación al proyecto de la Centralidad Sur metropolitana, lo que afecta los tratamientos urbanísticos en la zona industrial del municipio. Al definir el modelo de ordenamiento, este POT plantea como “base económica” al municipio como “un gran centro comercial y de servicios con

localización de industrias competitivas y amigables con el Medio Ambiente, que promueve la adecuada mezcla de usos y las tecnologías limpias” (Consejo de Itagüí, 2007: 3). Un cambio significativo es que ya no se propone conservar el área industrial del municipio, sino dar "impulso a la transformación de las zonas productivas" (Ibíd.: 18). La parte norte de la zona industrial (aledaña al río) queda bajo tratamiento de renovación por ubicarse en la Centralidad Sur metropolitana. Al resto de la zona industrial aledaña al río, Cervecería Unión, Satexco, Fábrica de licores y el sector de Coltejer se les aplica tratamiento de redesarrollo. En continuidad con el Plan anterior, se promueve el desarrollo de "corredores comerciales e industriales" en áreas estratégicas de alto flujo municipal e intermunicipal. El uso comercial se concentra en el Centro Tradicional del municipio, en el Centro de la Moda y en la Plaza Mayorista.

Un cambio importante frente al POT anterior se evidencia en las zonas de expansión urbana. mientras que el POT del 2000 el noroccidente del municipio era en gran parte zona rural, y se destinaban varios lotes para la realización de parques lineales de borde urbano, en el del 2007 se incorporan varios de esos lotes al perímetro urbano para hacer desarrollos urbanísticos. Aunque las anteriores zonas de protección en el noroccidente se vuelven suelo de expansión, continúa la idea de mantener parques lineales y parques de borde para contener la expansión urbana. El principal foco de esa expansión se encuentra en los terrenos de las antiguas ladrilleras ubicadas en el margen noroccidental de la comuna 4. Esta parte de la zona noroccidental del municipio se destina a uso residencial de alta densidad, mientras que para uso comercial se asigna la zona aledaña al corredor del Metroplús en el sector del Centro de la Moda (Ibíd.: 15). Además de esta adición, también se añaden al suelo urbano ocupaciones informales en los barrios Calatrava y El Rosario. Adicionalmente, en la zona rural del municipio de Itagüí se mantiene la importancia de la explotación minera, especialmente de arcillas rojas para cerámica y materiales de construcción.

El POT del 2007 acoge las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial formuladas por el Área Metropolitana. Lo anterior es evidente en los proyectos de infraestructura y transporte. Por ejemplo, este POT acoge la iniciativa metropolitana de ferrocarril. Los más importantes proyectos de transporte tienen que ver con la quebrada Doña María como eje estructurante en la conexión del municipio de Itagüí con el área urbana de Medellín y el corregimiento de San Antonio de Prado; a ese proyecto se suma la proyección de una troncal del Metroplús, y las conexiones con el sistema vial del río. También incluye entre sus proyectos el de un cable aéreo, retomando la propuesta del POT anterior.

En materia de planes parciales, se mantienen varios del POT anterior, con algunas novedades derivadas de las nuevas zonas de expansión urbana. El Plan regula los usos permitidos en estos planes parciales, de la siguiente manera: los planes parciales de la zona de expansión al noroccidente del municipio tienen como uso principal la vivienda, que debe ser en un 25% vivienda de interés social (VIS). Entre los lotes industriales en proceso de reconversión, Coltejer es el primero que desarrolla un plan parcial para avanzar en ese proceso. El uso principal del plan parcial Coltejer es comercial y de servicios. El plan parcial Ditaires tiene como uso principal el residencial. Los planes parciales en la zona de redesarrollo (Industrial) tendrán como usos principales comercial y servicios, aunque también desarrollos de vivienda, todo en consonancia con los lineamientos de la Centralidad Sur. El plan parcial Plaza de Mercado tiene usos principales el comercial y de servicios en altura en el centro del municipio.

Planes Parciales

Según la dirección de Planeación Municipal de Itagüí, entre los años 2000 y 2015 se aprobaron en el municipio cuatro planes parciales, cuyas características se detallan en el siguiente cuadro.

Planes parciales Itagüí				
Nombre	Coltejer	Ladrillera Del Valle	Ladrillera Lema	Plaza de Mercado
Tratamiento urbanístico	Redesarrollo	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Renovación urbana
Ubicación	Complejo Industrial Coltejer, entre calles 63 y 55, entre carreras 48 y 52	polígono ZE-D-02	polígono ZE-D-01	polígono ZU-CN2-04, manzana 16
Fecha de decreto	noviembre 2007	septiembre 2009	diciembre 2010	diciembre 2011
Tipo de iniciativa	Privada	Privada	Privada	Pública
Área Bruta	200.277	319.857	37.867	3.841
Área Útil	155.803	255.741	22.028	2.409
Uso principal	Comercio y servicios	Residencial, servicios e industrial	Residencial	Comercial, servicios
Uso complementario	N/A	Comercial	Comercial	Residencial
Tiempo de ejecución	10 años	10 años	10 años	10 años

Fuente: Planeación Municipal de Itagüí

Aunque el Plan Parcial de Coltejer estaba contemplado desde el POT del año 2000, su aprobación no se da sino hasta noviembre del 2007; en consecuencia, todos los planes parciales entran en vigencia bajo el POT del 2007. El Plan Parcial Plaza de Mercado, ubicado

en el centro del municipio, es el único de iniciativa pública. La mitad de los planes son de desarrollo en suelo expansión urbana, precisamente en la nueva zona de expansión habilitada por el POT del 2007 al noroccidente del municipio. Los otros dos planes corresponden a procesos de redesarrollo y renovación urbana, lo que implica cambio en el uso de suelos y en el modelo de ocupación. Esto es más evidente en el PP Plaza de Mercado, con el que se reemplazó la antigua plaza de mercado del municipio con una torre de gran altura para comercio de grandes y medianas superficies, servicios y vivienda. Los planes parciales en zona de expansión tienen como uso principal la vivienda en altas densidades, comprenden el 63,7% del área total de los planes parciales y proyectan la construcción de hasta 3434 viviendas, con un índice de aprovechamiento promedio⁴ (para el uso residencial) de 2,61. En contraste aquellos planes en suelo urbano consolidado (Plaza de Mercado y Coltejer) promueven el uso comercial y de servicios como uso principal.

Dinámica inmobiliaria

La tabla siguiente muestra las áreas licenciadas en el municipio por año y destinación de la construcción licenciada, entre los años 2007 y 2015, según datos del DANE.

Licencias de construcción por usos Itagüí 2007-2015												
Año	1. Vivienda		2. Industria		3. Oficina		4. Bodega		5. Comercio		6. Hotel	
	Cant.	Área (m ²)	Cant.	Área (m ²)	Cant.	Área (m ²)	Cant.	Área (m ²)	Cant.	Área (m ²)	Cant.	Área (m ²)
2007	12	166.677	10	42.071	2	138	4	2.605	12	60.050	0	0
2008	12	70.277	9	36.131	1	168	0	0	11	14.848	1	301
2009	12	101.135	8	14.651	1	125	0	0	12	11.705	0	0
2010	12	104.308	5	8.378	1	25.442	12	26.564	0	0	1	2.635

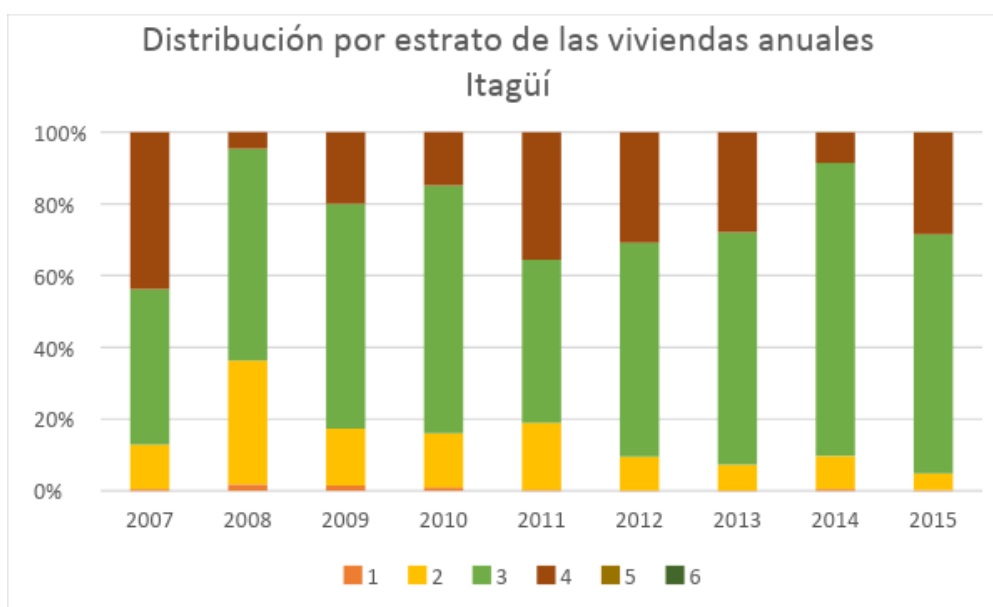
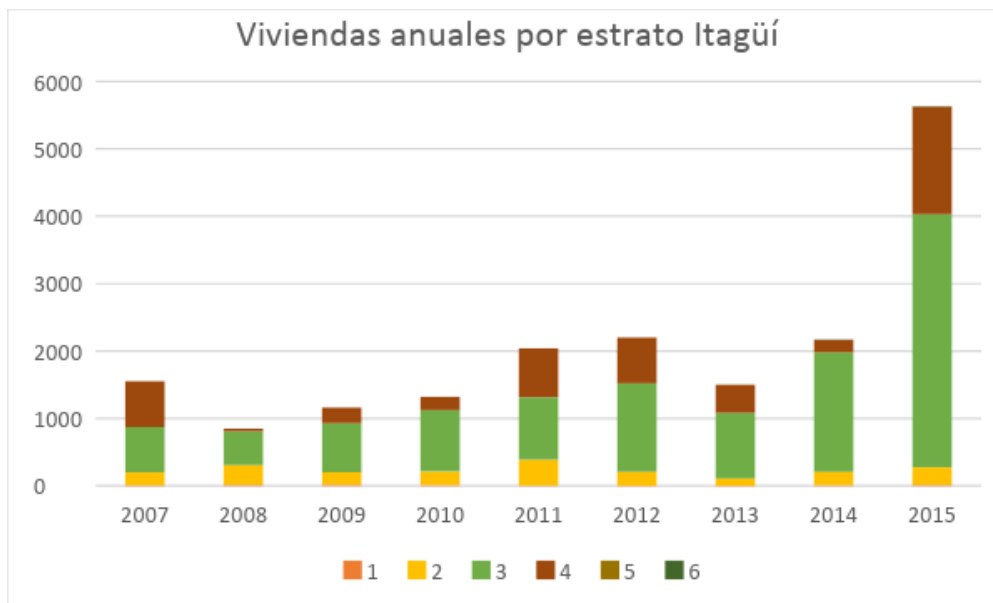
⁴ Razón entre el *área total edificable* en el polígono de planeación y el área útil del polígono.

2011	12	151.264	5	1.680	3	2.542	1	895	11	8.274	1	6.229
2012	12	181.287	8	17.389	1	293	0	0	12	13.030	1	301
2013	12	102.245	9	11.600	0	0	0	0	12	16.974	0	00
2014	12	185.473	5	5.744	0	0	0	0	12	50.852	0	0
2015	12	446.255	6	20.074	0	0	1	746	12	31.724	1	507
Total	108	1.508.921	65	157.718	9	28.708	18	30.810	94	207.457	5	9.973

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

A lo largo de los 9 años registrados, la mayor parte del área licenciada se destinó a uso residencial (78%), superando en más de siete veces el área licenciada para comercio (10,7%), que es el segundo lugar. Le sigue de cerca el uso industrial (8,2%), y muy lejos la construcción de bodegas (1,6%), oficinas (1,5%) y hoteles (0,5%). La vivienda tiene un comportamiento estable en los primeros años, con un leve aumento el 2011 y 2012 y un salto importante en el 2015, año en el que casi triplica al anterior. El licenciamiento industrial parece seguir una tendencia a la baja con relación a los años iniciales. El uso comercial tiene su mayor auge en el primer año, con un nuevo aumento al final de la serie y valores bajos en torno al año 2010. La construcción de oficinas y bodegas presenta bajos niveles a lo largo de caso toda la década, con la excepción del año 2010, en el que se dispara el área licenciada para ambos usos. Este hecho puede estar relacionado con la entrada en vigencia del plan Parcial Ladrillera del Valle, que destina una parte importante para nuevos desarrollos en esos usos del suelo. De manera similar, la vivienda experimenta un aumento en esos años de entrada en vigencia de los planes parciales Ladrillera del Valle y Ladrillera Lema.



Como se aprecia en las gráficas, la dinámica de la vivienda en Itagüí presenta una tendencia creciente hacia el final de la década para la que se cuenta con datos. Predominan en el municipio las nuevas viviendas de estrato 3, con algunas de estrato 2 que pierden participación desde el 2008 en adelante, y un porcentaje oscilante de estrato 4, que predomina en el 2007 y aumenta de manera importante desde el 2011. Los estratos 1, 5 y 6 son casi inexistentes en las viviendas licenciadas.

La tabla siguiente presenta, entre los años 2007 y 2015, el número de viviendas y el área total licenciada para uso residencial por estrato para el municipio de Itagüí en cada año,

así como el cálculo del área residencial por unidad de vivienda en cada estrato y el promedio del área por vivienda para cada año. Hay una tendencia hacia la disminución del área por vivienda, que pasa de un promedio de 97,4 metros cuadrados en el 2007 a 77,5 metros cuadrados en el año 2015.

Viviendas y área licenciada por estrato Itagüí 2007-2015					
Año	Estrato	Unidades	Área (m ²)	Área/unidad	Promedio
2007	1	7	633	90,4285714	97,4478264
	2	193	14535	75,3108808	
	3	672	59732	88,8869048	
	4	679	91777	135,164948	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2008	1	15	1122	74,8	86,020722
	2	293	21907	74,7679181	
	3	501	43010	85,8483034	
	4	39	4238	108,666667	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2009	1	17	1411	83	90,297018
	2	184	15525	84,375	
	3	727	57623	79,261348	
	4	232	26576	114,551724	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2010	1	12	1196	99,6666667	87,455309
	2	199	16021	80,5075377	
	3	913	68558	75,0909091	
	4	196	18533	94,5561224	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2011	1	5	383	76,6	74,0296479
	2	382	25810	67,565445	
	3	928	68137	73,4234914	
	4	725	56934	78,5296552	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2012	1	2	125	62,5	77,758809
	2	206	16327	79,2572816	
	3	1313	103332	78,6991622	
	4	679	61503	90,5787923	

	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2013	1	1	85	85	72,684237 4
	2	108	8094	74,9444444	
	3	973	69065	70,9815005	
	4	418	25001	59,8110048	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2014	1	10	728	72,8	77,807521 6
	2	200	13866	69,33	
	3	1771	147674	83,3845285	
	4	183	23027	125,830601	
	5	1	53	53	
	6	2	125	62,5	
2015	1	13	923	71	77,249251 3
	2	260	19042	73,2384615	
	3	3758	281047	74,7863225	
	4	1594	144476	90,6373902	
	5	6	455	75,8333333	
	6	4	312	78	

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Al agrupar los datos de los 9 años por estratos, se encuentra que el grueso de las nuevas viviendas se encuentran en el estrato 3 (63%), seguido por el estrato 4 (24,9%) y el 2 (11%). Estos tres estratos concentran la práctica totalidad (99%) de las nuevas áreas residenciales licenciadas en el municipio en estos nueve años. Igualmente, para estos tres estratos se verifica una tendencia a la construcción de áreas mayores por vivienda para estratos más altos.

Viviendas y área total licenciada por estrato Itagüí 2007-2015				
Estrato	Unidades	Porcentaje	Área (m ²)	Área/u
1	82	0,45%	6.606	80,56098
2	2.025	11,04%	151.127	74,63062
3	11.556	63,01%	898.178	77,72395
4	4.745	25,87%	452.065	95,27187
5	7	0,04%	508	72,57143
6	6	0,03%	437	72,83333
Total	18.339	100,00%	1.502.315	81,91913

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

El 25% de esas nuevas viviendas son viviendas de interés social (VIS), y el 0,42% viviendas de interés prioritario (VIP), que se consideran las viviendas destinadas a resolver el déficit habitacional del municipio, concentrado en estratos 1 y 2. El 2015 es el año con mayor licenciamiento de unidades de vivienda, y es también el año en el que las VIS y VIP tienen una mayor participación, casi la mitad de las unidades licenciadas. Destacan también los años 2010, 2011, 2013 y 2014 por la alta participación de las VIS en el total licenciado.

Viviendas VIP y VIS licenciadas por año Itagüí 2007-2015					
Año	VIS	VIP	Totales	%VIS	%VIP
2007	42	0	1551	2,71%	0,00%
2008	79	0	848	9,32%	0,00%
2009	40	0	1160	3,45%	0,00%
2010	493	0	1320	37,35%	0,00%
2011	493	0	2040	24,17%	0,00%
2012	190	0	2200	8,64%	0,00%
2013	336	0	1500	22,40%	0,00%
2014	480	0	2167	22,15%	0,00%
2015	2490	78	5635	44,19%	1,38%
<i>Total</i>	<i>4643</i>	<i>78</i>	<i>18421</i>	<i>25,20%</i>	<i>0,42%</i>

Encuesta de viajes

Según datos de la más reciente encuesta de origen y destino de viajes realizada por el Área Metropolitana para todos los municipios del Valle de Aburrá, los viajes diarios originados en el municipio de Itagüí (202.304) corresponden al 3% del total de los viajes en el Valle. Esos viajes tienen en un 49% destinos dentro del mismo municipio, mayormente al

centro del mismo (25%). Los principales destinos por fuera de Itagüí son las comunas La Candelaria (13,8%), El Poblado (7,8%) y Guayabal (5%) del municipio de Medellín, y la zona urbana del municipio de Sabaneta (4,9%). Sin embargo, entre quienes son empleados de alguna empresa o particular (trabajadores dependientes), que corresponden al 39% de los viajes del municipio, su destino es en casi un 40% el municipio de Medellín, mayormente a las tres comunas mencionadas antes. Los viajes con destino a los otros cuatro municipios del Sur llegan a los 25.570 diarios, cerca de una cuarta parte del total. Están dirigidos en más de un 60% a Envigado y Sabaneta, y el principal motivo del viaje (65%) es ir al lugar de trabajo, mayormente (75%) por parte de trabajadores dependientes.

Entre los viajes desde otros municipios que tienen como destino el municipio de Itagüí (un total de 95.038 diarios), la mayoría provienen de Medellín, y de manera destacada del Corregimiento de San Antonio de Prado (11,9%), Belén (9%), El Poblado (5%) y Guayabal (5%). El motivo mayoritario (70%) de esos viajes es ir al trabajo, y entre esos el 71% son por parte de trabajadores dependientes. Cuando se consideran sólo los viajes provenientes de municipios distintos a Medellín, destacan Sabaneta (13,7%), La Estrella (14,2%), Caldas (9,7%), Envigado (30%) y Bello (25%), pero no se modifican de manera importante las características o los motivos del viaje. Las comunas 1 (Centro y zona industrial) y 4 (Santa María-Centro de la Moda) son la que más viajes reciben de otros municipios, la mayor parte con motivos de trabajo.

Envigado

Planes de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del año 2001 realiza una proyección muy escueta del futuro del municipio, con muchos lugares comunes sobre el bienestar general y el desarrollo, así como iniciativas puntuales de infraestructura en barrios. Es notable la ausencia en este Plan de cualquier mención sobre la política de ciudad a nivel metropolitano o la necesidad de articular una política económica coherente. Tampoco se presenta un interés de proyectar el municipio a nivel internacional o de atraer inversión. Sobre la inversión en infraestructura sí se entra en mayor detalle, pues un proyecto central del Plan es elaborar el “Plan Vial Envigado Siglo XXI”, que incluye las siguientes obras de infraestructura vial: Intercambio vial del Éxito, Carretera Envigado –Alto de Las Palmas, Vías de acceso de las veredas Perico, Arenales, La Esperanza y El Vallano y construcción de la vía distribuidora, paralela a la vía regional (Consejo de Envigado, 2001: 8).

Con el Plan de Desarrollo del 2004 se comienza a concebir el turismo como una fuente de crecimiento y alternativa de negocios, y se plantea "Formular e implementar el Plan Turístico Municipal, como una alternativa para dinamizar el crecimiento económico del municipio" (Consejo de Envigado, 2004: 94). También hay una formulación más clara de la política económica. En el diagnóstico del municipio, se identifican como problemáticas centrales la baja competitividad y capacidad productiva del municipio, el bajo empleo y poco nivel de cualificación de la mano de obra (Ibíd.: 91). Se hace énfasis en generar una cultura "exportadora" desde las políticas de desarrollo económico, así como la inclusión de las empresas del municipio en clúster estratégicos. Con esta orientación Envigado se acerca a las tendencias de la planeación económica en boga en Medellín. Además, comienza a presentarse una preocupación por la economía rural y por los cambios en los usos del suelo producidos por el proceso de suburbanización. Esta estrategia económica se complementa con una

política tributaria, basada en "diseñar y aplicar un programa de estímulos que incluya incentivos tributarios y disminución de cargas impositivas para promover la creación de empresas, la instalación de nuevas unidades económicas y la generación de empleo en el municipio" (Ibíd.: 93). En este Plan las alianzas público-privadas tienen gran relevancia. Por ejemplo, se plantea

constituir un fondo mixto de capital de riesgo, para apoyar financieramente los emprendimientos locales que sean compatibles y contribuyan a la implementación de las estrategias de desarrollo económico en el municipio, y que posean planes de negocios previamente analizados y viabilizados, mediante la aplicación de instrumentos diseñados por la Agencia de Desarrollo Local, garantizando su coherencia con la Política y el Plan de Desarrollo Económico del Municipio, así como su sostenibilidad en el tiempo (Ibíd.: 93).

También insiste en la alianza con capital privado inmobiliario en la gestión de las intervenciones territoriales, especialmente en la formulación e implementación de los Planes Parciales (Ibíd.: 118). En lo que toca al ordenamiento territorial y la infraestructura, el Plan asevera la necesidad de adelantar la revisión y reformulación del POT, así como el desarrollo de los instrumentos de gestión territorial del suelo. Plantea asimismo la construcción de la troncal sur del Metroplús y la gestión, junto con otros municipios limítrofes, de obras viales como el intercambio en La Frotera (Ibíd.: 121). También hace énfasis en la conexión del sistema vial de Envigado con vías regionales y nacionales como la Avenida Regional y la Vía Las Palmas, que considera estratégicas para la conectividad nacional e internacional del municipio (Ibíd.: 122). En su conjunto este Plan demuestra un gran compromiso con la integración metropolitana y con la participación en proyectos conjuntos con los demás municipios del Sur. De manera destacada, se propone la vinculación a la planeación metropolitana al plantear como meta "formular el Plan Estratégico Municipal, a partir del despliegue a nivel local de los lineamientos definidos en el Plan Estratégico del Aburrá Sur y de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en el Sistema" (Ibíd.: 100).

Seguidamente expresa el compromiso de la administración envigadeña para “participar en la formulación del Plan Estratégico del Aburrá Sur en conjunto con los municipios del Sur del Valle de Aburrá” (Ibíd.: 115).

El Plan de Desarrollo del 2008 da continuidad a las líneas generales del plan anterior. Aunque sin llegar al nivel del detalle en las propuestas de desarrollo que había en el cuatrienio pasado, este plan continúa con una visión del municipio enmarcada en la lógica de la competitividad regional, la innovación y la cualificación del trabajo, estrategias dirigidas al “fomento de las cadenas productivas que contribuyan al crecimiento empresarial y para el mercadeo del Municipio como territorio que reúne las mejores condiciones para la inversión” (Consejo de Envigado, 2008: 43). Si bien no se mencionan políticas de incentivo tributario ni de cooperación internacional, el Plan si define unos intereses centrales como objetivo de su política económica, que comprenden “la identificación y consolidación de la vocación económica del Municipio, el diseño y puesta en marcha de una política pública y un plan estratégico de desarrollo económico, el diseño de estrategias para la disminución del desempleo en la ciudad, el fomento de la inversión foránea, la generación de competencias laborales en la población y el mercadeo de la ciudad” (Ibíd.: 43). Es notable la ausencia de una línea dedicada al tema de infraestructura y transporte, pero en esta como en otras áreas el Plan parece dar continuidad a las líneas y orientaciones del plan anterior.

El Plan de Desarrollo de 2012 reafirma el interés de promover una política de internacionalización y atracción de turistas y capitales, al incluir la “formulación e implementación del Plan de Marketing Territorial para el municipio de Envigado” (Consejo de Envigado, 2012: 177), así como la promoción turística del municipio. Aunque no se menciona directamente ningún acuerdo de cooperación internacional, el plan menciona de manera insistente la importancia del mercadeo de ciudad y la orientación a la exportación de las empresas, para lo cual recurre a capacitaciones y ruedas de negocios. En el plano de la

política económica es evidente una orientación hacia la terciarización económica en nuevas zonas geográficas y en articulación con los clúster metropolitanos:

Se espera que esta industria del conocimiento asociada al Parque Tecnológico Manantiales incremente la oferta laboral calificada en 50.000 empleos y la competitividad del territorio por medio del asentamiento de compañías altamente productivas con modelos de negocios consolidados, para lo cual se requiere aumentar la mano de obra calificada y la pertinencia de la oferta educativa del municipio (Ibíd.: 169).

También afirma que "creará un sistema de estímulos tributarios para inversionistas y empresas radicadas en el territorio que contraten formalmente personas que habiten en Envigado" (Ibíd.: 165). La Plaza de Mercado aparece como un espacio de interés especial para el desarrollo futuro, al punto que se plantea la "gestión de alianzas público-privadas para potenciar su aprovechamiento" (Ibíd.: 176). En infraestructura y conectividad la principal apuesta sigue siendo la troncal del Metroplús. La mayor novedad en este Plan está en que incluye un componente de promoción a la actividad agropecuaria y agroindustrial en la zona rural del municipio, la segunda más grande entre los cinco municipios del Aburrá Sur, después de Caldas. Ello se debe a la pérdida de protagonismo del sector agropecuario en la generación de empleo y en el uso del suelo en zona rural, como lo muestra el hecho de que entre la población rural del municipio "sólo el 3% trabaja en labores agropecuarias, las cuales se desarrollan fundamentalmente en las veredas Perico y Pantanillo, destacándose el cultivo especializado de flores y la realización de labores propias de la agricultura con legumbres y hortalizas" (Ibíd.: 179).

Planes de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento territorial del año 2000, en materia de movilidad, busca concertar las actuaciones en materia de transporte y movilidad con los demás municipios. Envigado cuenta con una amplia zona rural que se proyecta hacia la subregión del Oriente

antioqueño, con la que tiene grandes vínculos. Ya en el 2000 es evidente la importancia de esa zona para el asentamiento de viviendas campestres y para el desarrollo de corredores de transporte interregional, como las vías Las Palmas y El Escobero. En consecuencia, el POT del año 2000 asigna usos de suelo residencial en la zona rural, y de alta densidad sobre los "corredores estructurantes" definidos como "aquellas vías que por sus características de sección o por ser corredores de transporte masivo ayudan a integrar y articular diferentes sectores de la ciudad, y por lo tanto se les debe dinamizar a través de un manejo especial en los usos del suelo" (Consejo de Envigado, 2000: 89). Define también destinar áreas de la zona de expansión urbana para VIS, dado el déficit habitacional. Dado el nivel de consolidación de gran parte del casco urbano o centro y barrios tradicionales de Envigado, se establece tratamiento de redensificación para la mayor parte de la zona urbana del municipio, ubicada al occidente del mismo, en límites con Medellín, Itagüí y Sabaneta (Ibíd.: 162).

Al momento de elaborar este Plan se atribuye todavía alguna importancia a la actividad industrial asentada en el municipio, pero se señala también la incompatibilidad de la mayor parte de la actividad residencial, comercial y de servicios hacia la que se avoca Envigado con actividades de industria pesada o contaminante. Por ello, se permite la industria pesada en su localización al noroccidente del municipio, entre la Avenida Las Vegas y el río, y en otros lugares aledaños se autoriza la localización de industria liviana. La limitación de la expansión industrial se explica también por el viraje de intereses en el aprovechamiento del suelo urbano del municipio, como se plantea en el mismo POT:

En los últimos años, la casi saturación del sector de El Poblado, en Medellín, lleva a los promotores privados a pensar en los terrenos homólogos de Envigado. Este hecho se hace más lógico después de la construcción de la Transversal Inferior, y gracias a la presión de capitales privados y entidades financieras de vivienda. Envigado sufre como Medellín, un proceso de especulación que desencadena en la construcción de edificios en terrenos no aptos, y el aumento desmedido de las densidades en sectores pobres en infraestructura vial y

de servicios. Hoy en día, el gran reto del municipio es consolidar su política de autonomía en el manejo territorial y crear las bases para un crecimiento coherente y medido (Ibíd.: 271).

Esa dinámica inmobiliaria se desarrolla principalmente en el suelo de expansión urbana, que para este Plan equivale al 2% del suelo del municipio. El del suelo 82% es rural y el restante, urbano. De manera notable, mantiene la demarcación de suelo urbano desde 1984. De manera destacada, el 14% del suelo se considera suburbano, y se menciona una importante mezcla de usos urbano-rurales en esa franja, como la vivienda campestre. Se permite el uso minero en zona rural. Para el POT del 2000 a ninguna zona se le da tratamiento de renovación.

Como el énfasis está en promover el desarrollo comercial y de servicios, el Plan de Ordenamiento define corredores viales y centralidades donde se priorizarán esos usos del suelo, combinados con el residencial. Esos corredores y centralidades son: el marco de la Plaza Principal y la zona centro, la carrera 43A, la Calle 37 Sur, las vías paralelas a la quebrada La Ayurá, la Avenida Las Vegas y las centralidades de barrio. Por otro lado, las zonas se reserva ambiental y el suelo de protección comprenden el Cerro en la Loma del Barro, las reservas ecológicas como El Salado y La Morena, y zonas de escarpe de la ladera oriental, así como las microcuencas que surten acueductos veredales. La prioridad en materia de transporte está en reforzar los ejes estructurantes del municipio: el corredor del río, las carreras 43A y 48, las vías paralelas a la Ayurá, las Calles 39 sur, 38 sur y 37 sur. La mayoría de estos corredores coinciden también con las zonas donde se espera promover un desarrollo de servicios y comercio. Se apoya el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, aunque todavía sin proyectos específicos dentro de Envigado. Adicionalmente, el POT hace énfasis en continuación de las vías existentes para lograr una mejor conexión de la malla vial con las nuevas y viejas urbanizaciones (Ibíd.: 109). Finalmente, en lo referente a planes

parciales se desarrolla su reglamentación, pero sólo menciona uno explícitamente: el del Plan Vial.

La siguiente revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial no se realizó sino hasta el 2011, año en que se aprueba el nuevo POT el 12 de abril. El modelo de ocupación del territorio que se establece reconoce la posición de Envigado como puente entre dos Valles, lo que puede resultar en fuente de tensión, pero que se intenta aprovechar para articular flujos y contener el crecimiento desordenado. Es así como su modelo de ocupación “se construye a partir de un centro urbano estructurado de manera compacta, articulado con su suelo rural que se desarrolla a través de un modelo disperso y suburbano [...] que evita la conurbación de los valles de Aburrá y San Nicolás” (Consejo de Envigado, 2011: 4). El objetivo del POT, en consecuencia, es articular esos “dos sistemas territoriales” entre los que se ubica el municipio.

Los criterios para definir usos del suelo priorizan el uso residencial (Ibíd.: 113). Ese es el uso principal en todos los polígonos de planeación con excepción de las dos zonas industriales y de los corredores principales de servicios y comercio, y ocupa la mayor parte de la zona urbana y buena parte de la suburbana. El POT plantea el desarrollo de VIS en áreas con tratamiento de redesarrollo o de expansión urbana, o en Mejoramiento Integral si así lo define el urbanizador. El área mínima para las viviendas no VIS es de 60 m², con lo que se busca mantener un área residencial relativamente amplia en comparación con los desarrollos en municipios vecinos. La mayoría de zona residencial queda bajo tratamiento de consolidación, que abarca los barrios tradicionales del municipio, en la ladera baja al occidente. Se definen también unas franjas de densidad de vivienda, la mayor en la zona de redesarrollo sobre la margen del río y en descenso a medida que se sube en la ladera oriental, siguiendo las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento que orientan hacia una ciudad densificada en la planicie del río.

La actividad comercial y de servicios mantiene el mismo patrón de localización que en el Plan anterior. Se define este tipo de usos como uso principal en las centralidades y corredores de actividad múltiple, y como complementario en los demás polígonos. Sin embargo, se proyecta el crecimiento de esta actividad con la consolidación de la incorporación en el ordenamiento municipal de la Centralidad Sur metropolitana. El POT plantea apoyar la consolidación de la Centralidad Sur entre los proyectos estratégicos (Ibíd.: 25), pero establece que el uso principal en la Centralidad Sur lo definan las directrices metropolitanas (Ibíd.: 133). También incluye entre esos proyectos al Parque Tecnológico o zona franca en Las Palmas. Además, con este POT se oficializa la participación del municipio de Envigado en la troncal sur del Metroplús. En materia de transporte, los ejes regionales siguen siendo el corredor del río, las avenidas Las Vegas y Poblado, Las Palmas y Escobero. Como se dijo, expresa su apoyo al Sistema de transporte Masivo y a los corredores del Metroplús. Frente a la actividad industrial, el POT determina que se mantendrá la zona industrial en Las Vegas hasta que cese "espontáneamente" su uso, tras lo cual se implementará la Centralidad Sur. Además se le mantiene el uso industrial al polígono Las casitas-Primavera, pero toda la zona industrial tradicional queda bajo tratamiento de redesarrollo. El Parque Tecnológico, ubicado al oriente del municipio y a desarrollarse por Plan Parcial, recibe también un uso industrial.

En este Plan aumenta la importancia atribuida al suelo suburbano. Se presta especial atención a la ordenación del territorio rural y la regulación de las parcelaciones, un fenómeno de suburbanización con un notable crecimiento en el municipio hacia la zona rural al oriente del mismo. Las zonas de conservación y el suelo de protección mantienen esencialmente los mismos espacios del POT anterior. El suelo de expansión urbana, por otro lado, sí aumenta. En el POT del 2011 el suelo de expansión corresponde al 2,37% del suelo total del municipio.

El urbano es el 15,67%, y suburbano el 19,53% (frente al 14% en el POT anterior). El suelo de expansión se ubica en la zona oriental del municipio, bajo tratamiento de desarrollo.

Planes Parciales

En el municipio de Envigado, según información de Planeación Municipal, entre los años 2000 y 2015 se aprobaron diez planes parciales, la totalidad de ellos después del 2012, es decir, en la vigencia del segundo POT. De los diez planes parciales, seis son para nuevos desarrollos en suelo de expansión, al oriente del municipio; los cuatro restantes son iniciativas de redesarrollo en suelo urbano en la parte consolidada del municipio, al occidente del mismo. Todos estos planes parciales son de iniciativa privada, iniciativa que en la mayoría de ellos corresponde a las firmas Umbral propiedad raíz, Arquitectura & Concreto e Ingeniería Inmobiliaria SA. Todos los planes parciales de nuevos desarrollos en suelo de expansión tienen como uso principal el residencial, en la mayoría para propiedad horizontal o vivienda en alta densidad, y algunos para vivienda unifamiliar o bifamiliar de baja densidad. Los cuatro planes de redesarrollo tienen como uso principal el comercial y de servicios, para lo que transforman antiguos suelos industriales, comerciales de baja densidad o residenciales. Tres de ellos (Las Orquídeas, Pavezgo y Salud Sur) también incluyen la vivienda como uso secundario. El Plan Parcial Salud Sur, además, se incluye dentro de la Centralidad Sur, y se concibe como una iniciativa de desarrollo parcial de ese proyecto metropolitano.

Los cuatro planes de redesarrollo en suelo urbano equivalen al 7,4% del área total de los planes parciales aprobados, mientras que los de desarrollo en suelo de expansión abarcan el 92,6% restante. En su conjunto, estos planes tienen aprobada la construcción máxima de hasta 5.995 viviendas, de las cuales 4722 estarían en suelo de expansión. El índice de aprovechamiento promedio en el uso residencial estaría en 1,2. Además de estos 10 planes parciales, para el 2013 se aprobó por decreto el Plan de Implementación del Parque

Tecnológico Manantiales (asimilable a un plan parcial), ubicado en la vereda Las Palmas en zona rural al oriente del municipio.

Planes parciales Envigado										
	Las Brujas Sur	Las Brujas Norte	Callejas	Las orquídeas	Primavera	Pavezgo	Salud Sur	La Mina	Santa Catalina	El Chochó
Tratamiento urbanístico	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Redes arrollado en suelo urbano	Redes arrollado en suelo urbano	Redes arrollado en suelo urbano	Redes arrollado en suelo urbano	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión
Ubicación	Polígono DES_2 1 y DES_1 2 Subpolígono 4	Polígono DES_2 1 y DES_1 2 Subpolígono 5	Polígono DES_2 5 Subpolígono 2	Polígono RED-11	Polígono RED-09	POLÍGONOS RED-03 y RED-20	POLÍGONO RED-02, centralidad sur	POLÍGONOS DES-13 Y DES-30	,POLÍGONO DES-25 subpolígono 3	Polígono DES-25 subpolígono 1
Fecha de decreto	Julio 2013	Julio 2013	septiembre 2012	julio 2013	marzo 2014	agosto 2014	marzo 2014	septiembre 2014	septiembre 2013	agosto 2015
Tipo de iniciativa	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada
Área Bruta	147342	192991	136501	16207	3.879	15056,54	19.070,55	55748	83.851,02	58.419,45
Área Útil	87813	125781	89336	12965	3.418		17.912,20		52.530,00	
Uso principal	Residencial	Residencial	Residencial	Comercial	Comercial y servicios	Comercial, servicios, residencial	Comercial, servicios	Residencial	Residencial	Residencial
Uso complementario	Comercial	Comercial	N/A	Residencial	N/A		Residencial	N/A	N/A	N/A
Cantidad de viviendas	1750	1994	300	482	N/A	279	512	432	126	120
Tiempo de ejecución	12-15 años	12-15 años	10 años	10 años	6 años	16 años	12 años	12 años	12 años	12 años

Dinámica inmobiliaria

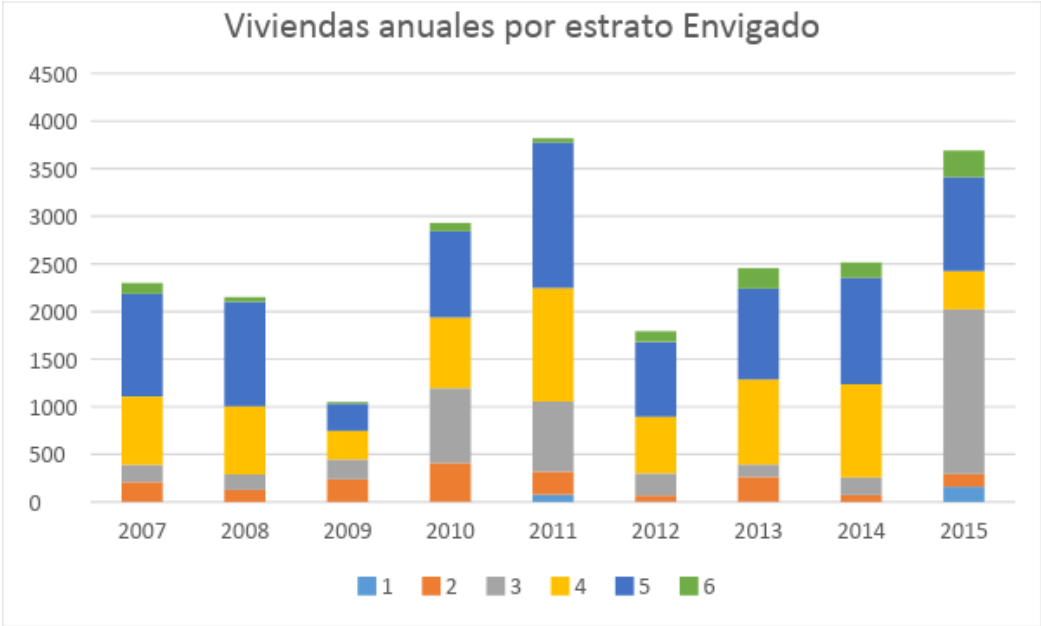
La siguiente tabla, elaborada con base en datos del DANE, muestra el área licenciada en el municipio de Envigado para los distintos usos cada año entre el 2007 y el 2015.

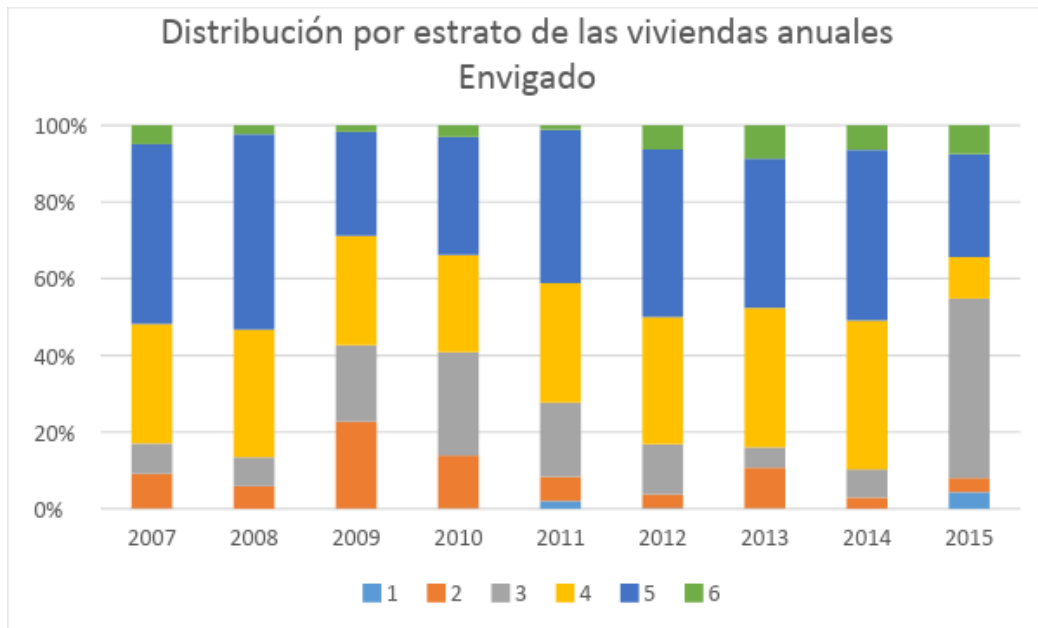
Licencias de construcción por uso Envigado 2007-2015												
Año	1. Vivienda		2. Industria		3. Oficina		4. Bodega		5. Comercio		6. Hotel	
	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant.	Área
2007	12	331.383	4	3.452	4	4.667	4	8.309	11	16.468		
2008	12	292.224	3	2.499	2	336	5	17.874	12	21.812		
2009	12	142.298	2	468	1	349	3	1.446	12	5.493		
2010	12	341.424	5	2.584	1	34			12	6.079		
2011	12	583.281	3	2.591	3	335	1	171	12	14.099	1	122
2012	12	311.459	3	1.751					11	24.479		
2013	12	380.693	2	2.759	1	109			10	14.783		
2014	12	415.573	4	1.543	1	59	2	293	12	20.659		
2015	12	472.282	3	5.328	6	10.792	1	59	12	35.151	2	7.227
Total	108	3.270.617	29	22.975	19	16.681	16	28.152	104	159.023	3	7.349

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Las licencias para uso residencial ocupan el 93,5% del total, seguidas muy de lejos por el comercio (4,6%), la industria (0,66%), las oficinas (0,48%), bodegas (0,08%) y hoteles (0,02%). La actividad inmobiliaria en el municipio de Envigado en estos años se concentra mayormente en la construcción de vivienda, y de manera secundaria en el comercio. Es tan significativa la actividad de la vivienda en Envigado, que en el período analizado representa el 43,94% de toda la construcción residencial en los cinco municipios del Aburrá Sur, con más de 3,2 millones de metros cuadrados licenciados.

La tendencia del licenciamiento de vivienda es relativamente estable en los nueve años de la serie, con una importante reducción en el 2009, un pico en el 2011 con caída en los dos años siguientes y un nuevo aumento en 2014 y 2015. Esa reducción marcada en el 2009 se presenta también en la industria, comercio, oficinas y bodegas. La industria y el comercio mantienen una dinámica estable, con la excepción de los años 2009 y 2010 que presentan reducciones importantes, como se mencionó. Ambas, junto con las oficinas, parecen despegar en el 2015 al alcanzar niveles más altos de áreas licenciadas. La bodegas tienen un crecimiento importante en los primeros dos años, tras lo cual se reducen muy significativamente.





Como se mencionó arriba, las licencias para nuevas viviendas tienen picos en los años 2007, 2011 y 2015, y puntos bajos en 2009 y 2012, lo que parece marcar una tendencia cíclica. Envigado no sólo es el municipio más dinámico en construcción de vivienda, sino también el más diverso en cuanto a estratos socioeconómicos. Los estratos 4 y 5 componen la mayor parte de las nuevas viviendas a lo largo del período analizado, con una participación variable del estrato 3 y participaciones menores de los estratos 1, 2 y 6. El estrato 3 en particular tiene un comportamiento peculiar, pues aumenta de manera importante entre 2008 y 2010, se va reduciendo hasta 2014 y alcanza de repente un crecimiento muy importante para 2015, año en el que es el estrato mayoritario. Dado que este crecimiento no se corresponde con la construcción de viviendas VIS en nuevos suelos de expansión, probablemente esté relacionado con la construcción en distintas áreas del suelo urbano consolidado o con procesos de mejoramiento integral. Los estratos 1 y 2 sí se relacionan estrechamente con la construcción de viviendas VIS y VIP, respectivamente, como se verá más adelante.

La tabla siguiente presenta, entre los años 2007 y 2015, el número de viviendas y el área total licenciada para uso residencial por estrato para el municipio de Envigado en cada

año, así como el cálculo del área residencial por unidad de vivienda en cada estrato y el promedio del área por vivienda para cada año. No parece haber un patrón en el área promedio conjunta para cada año, aunque se evidencia que esa área por unidad es significativamente más alta que en los demás municipios, lo que indica la tendencia a construir viviendas más grandes.

Viviendas y área licenciada por estrato y año Envigado 2007-2015					
Año	Estrato	Unidades	Área	Área/unidad	Promedio
2007	1	2	108	54	145,823907
	2	208	23396	112,480769	
	3	181	21650	119,61326	
	4	716	96537	134,828212	
	5	1079	175728	162,861909	
	6	113	32901	291,159292	
2008	1	0	236	N/A	166,176555
	2	127	14375	113,188976	
	3	162	20081	123,95679	
	4	715	82895	115,937063	
	5	1097	157946	143,979945	
	6	50	16691	333,82	
2009	1	1	45	45	163,568672
	2	237	23486	99,0970464	
	3	209	25383	121,449761	
	4	300	34826	116,086667	
	5	284	50994	179,556338	
	6	18	7564	420,222222	
2010	1	3	386	128,666667	135,496717
	2	405	32009	79,0345679	
	3	787	66447	84,4307497	
	4	744	97100	130,510753	
	5	902	122865	136,213969	
	6	89	22617	254,123596	
2011	1	78	16142	206,948718	163,814824
	2	240	23846	99,3583333	
	3	738	62771	85,0555556	
	4	1190	155881	130,992437	
	5	1528	313139	204,933901	
	6	45	11502	255,6	
2012	1	3	171	57	153,049698
	2	64	7626	119,15625	
	3	234	26090	111,495726	

	4	596	87122	146,177852	
	5	783	151361	193,309068	
	6	113	32901	291,159292	
2013	1	3	254	84,6666667	141,11412 4
	2	260	23132	88,9692308	
	3	131	16767	127,992366	
	4	891	119285	133,877666	
	5	956	171697	179,599372	
	6	214	49558	231,579439	
2014	1	1	95	95	160,91734 4
	2	72	9376	130,222222	
	3	186	25564	137,44086	
	4	976	131383	134,61373	
	5	1119	202974	181,38874	
	6	161	46181	286,838509	
2015	1	160	8610	53,8125	137,86395 2
	2	136	14752	108,470588	
	3	1726	144689	83,8290846	
	4	401	43364	108,139651	
	5	989	179984	181,985844	
	6	278	80883	290,946043	

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

Para los nueve años que abarcan los datos del DANE, las viviendas construidas en Envigado se distribuyen por estratos como se muestra en la siguiente tabla. En un 38.9% fueron de estrato 5, un 29.1% estrato 4, 19.4% estrato 3 y 7.8% estrato 2. El estrato 6 suma el 4.9% de las viviendas y el 1 apenas el 1,1%. Por otro lado, es claro un aumento del área por unidad de vivienda conforme aumenta el estrato, con la excepción del estrato 1, atribuible al pequeño número de unidades de vivienda correspondientes a un desarrollo excepcional en el municipio.

Viviendas y área total licenciada por estrato Envigado 2007-2015				
Estrato	Unidades	Porcentaje	Área	Área/u
1	251	1,1%	26047	103,772908
2	1749	7,8%	172784	98,7901658

3	4354	19,4%	409442	94,0381259
4	6529	29,1%	848393	129,942258
5	8737	38,9%	1530618	175,188051
6	1091	4,9%	306986	281,380385
Total	22460	100,0%	3268223	145,513045

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Envigado destaca en el Aburrá Sur por el reducido número de viviendas VIP y VIS dentro del total de su producción residencial. En los nueve años entre 2007 y 2015 apenas suman 793, el 2% del total de viviendas licenciadas. El 2011 es el año en el que alcanzan la mayor participación las viviendas VIS, con el 11.63% del total; mientras que en los demás años ni siquiera llegan al 1%. Sólo se licencias viviendas de interés prioritario en el 2013 y 2015.

Viviendas VIS y VIP licenciadas Envigado 2007-2015					
Año	VIS	VIP	Totales	%VIS	%VIP
2007	22	0	2299	0,96%	0,00%
2008	3	0	2151	0,14%	0,00%
2009	0	0	1049	0,00%	0,00%
2010	1	0	2930	0,03%	0,00%
2011	444	0	3819	11,63%	0,00%
2012	3	0	1793	0,17%	0,00%
2013	0	160	2455	0,00%	6,52%
2014	0	0	2515	0,00%	0,00%
2015	0	160	3690	0,00%	4,34%
Total	473	320	22701	2,08%	1,41%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Encuesta de viajes

Según datos de la más reciente encuesta de viajes del AMVA, los viajes diarios originados en Envigado ascienden a 173.736, de los cuales el 43,6% tienen como destino algún lugar dentro del propio municipio. Entre los principales destinos por fuera de Envigado están las comunas de El Poblado (14,7%) y La Candelaria (10,9%) en Medellín. El 39,3% de esos viajes tienen como motivo ir al trabajo, y el 17,9% son viajes para ir a estudiar. Al considerar sólo los viajes que tienen como destino un municipio distinto a Envigado, se encuentra que se dirigen en su mayoría al Poblado (28,2%) y la Candelaria (21%), y en menor medida a Laureles-Estadio (7%), Sabaneta (5,4%), Guayabal (4,9%) y en menor medida a otros sectores. De esos viajes, el 55,4% son viajes de trabajo y ya sólo el 14,3% viajes de estudio. Al contar sólo aquellos viajes cuyo destino son los otros municipios del Aburrá Sur, se da un total de 16.600. La mayoría se dirigen hacia Itagüí (52%), seguido por Sabaneta (26,5%), La Estrella (11,3%) y Caldas (8,2%). No hay un cambio significativo en los motivos del viaje.

Diariamente se producen 86.160 viajes desde otros municipios del Valle hacia Envigado, el 60% de ellos con motivos de trabajo, en un 70% trabajadores dependientes. Las zonas que más viajes reciben son la Centro (32,5%) y Las Vegas (20,4%). La gran mayoría de los viajes provienen del municipio de Medellín, especialmente de la comuna El Poblado (19,2%), con participaciones menores para Belén (4,5%), Doce de Octubre (4,2%) y otras. Cuando se consideran sólo los municipios diferentes a Medellín, destaca que la mayor parte de los viajes provienen del Aburrá Sur, mientras que el Aburrá Norte apenas aporta en su conjunto poco más del 10% de los mismos. Ahora bien, entre los viajes que parten de los

otros cuatro municipios del Sur con destino a Envigado totalizan 20.203 diariamente. De ellos, el 56.6% tienen su origen en Itagüí, a quien le siguen Sabaneta (22%), La Estrella (11%) y Caldas (9,8%). EL 58.9% de esos viajes tiene como motivo ir al trabajo, para un 67.7% de trabajadores dependientes y un 32.3% de trabajadores independientes. Los viajes con motivo de estudio llegan en este caso al 16%.

Sabaneta

Planes de Desarrollo Municipal

El Plan de desarrollo del 2001, al igual que los de otros municipios para esta época, se enfoca en la problemáticas de empleo y conectividad. No se formula una política económica coherente, ni existe una proyección en temas de marketing urbano o convenios de cooperación, y en esa materia se limita a postular la elaboración del Plan de Desarrollo Turístico del municipio (Consejo de Sabaneta, 2001: 14). En consonancia con las preocupaciones mencionadas al principio, plantea "Impulsar programas de incentivos tributarios a la comunidad y al sector productivo que generen empleo para los Sabaneteños" (Ibíd.: 11). En materia de transporte e infraestructura, su principal objetivo es "iniciar la construcción de la segunda calzada de la Avenida las Vegas con recursos propios y mediante la gestión de aportes" (Ibíd.: 13).

El Plan de Desarrollo del 2004 menciona de manera reiterada la preocupación por el aumento de la inversión inmobiliaria y el consiguiente crecimiento demográfico, como también la escasa oferta para la demanda insolvente (vivienda de interés social y prioritario), que implica concentración de la oferta de vivienda en estratos altos, y posibilidades de gentrificación y segregación. Se mantiene el vacío en cuanto a políticas de internacionalización, turismo o internacionalización, y no existe mención de asociatividad con

el sector privado para proyectos conjuntos. En la política económica se hace énfasis en generación de empleo local promoviendo economía solidaria, con la novedad de que se promueve también ubicación de outsourcing en el municipio, buscando beneficiarse de la tendencia global y regional hacia la deslocalización y fragmentación de la producción (Consejo de Sabaneta, 2004). Continúa la intención del plan anterior de construir la segunda calzada de Las Vegas, hasta entonces sin mucho avance, y se incluye también la ampliación del Metro hasta Sabaneta como un proyecto estratégico de gran valor para el municipio.

El Plan de Desarrollo del 2008 añade como innovaciones en política pública la promoción y creación de 2 cadenas productivas (clúster) en el municipio. En general mantiene como su línea de desarrollo aumentar la competitividad sobre la base del emprendimiento y la generación de empleo local, sumado esto a la promoción del turismo, y manteniendo incentivos tributarios para quienes generen empleo local. Además, se plantea como objetivo gestionar “cooperación nacional e internacional para el desarrollo económico del Municipio”, en desarrollo de su Plan Estratégico de Turismo. La apuesta central en movilidad sigue siendo la doble calzada de la Avenida Las Vegas, pero agrega la intención de gestionar recursos para un sistema de transporte masivo de mediana capacidad (Metroplús o tranvía), igual que para un Cable Aéreo (Consejo de Sabaneta, 2008: 53). Finalmente, continúa el diagnóstico sobre la saturación espacial del municipio por cuenta del auge de la construcción, generando las siguientes características:

1. Insuficiente malla vial.

2. Desarticulación viaria de los nuevos asentamientos habitacionales, comerciales e institucionales con la estructura vial actual del Territorio.

3. Cobertura sectorizada de los servicios públicos domiciliarios.

4. Insuficiente equipamiento social

5. Insuficiente equipamiento público con espacios públicos.

6. Ausencia cuantitativa y cualitativa de espacios públicos y zonas verdes de alta calidad para el uso, goce y disfrute de la comunidad.

7. Pocas soluciones habitacionales destinadas para los sectores de bajo poder adquisitivo. 8. Ausencia de políticas ambientales que articulen el desarrollo actual (Consejo de Sabaneta, 2008).

En el Plan de Desarrollo del 2012 prima un enfoque de continuidad con planes anteriores: se basa en aumentar la competitividad sobre la base del emprendimiento y la generación de empleo local, también promover el turismo, la ciencia y tecnología y fomentar cadenas productivas estratégicas en el contexto regional (Consejo de Sabaneta, 2012). Aunque esta vez no se incluyen beneficios tributarios, se plantea realizar alianzas público-privadas para el sistema de transporte del municipio, y para ejecutar el plan de Movilidad. Destaca el papel estratégico del Plan Parcial Villa Paula y propone realizarlo por APP. En este plan el turismo y la visibilización del municipio asumen mayor protagonismo, y se llega a proponer la promoción turística como uno de los ejes de desarrollo del municipio (Ibíd.: 117). Además, se le concede importancia a los vínculos de las empresas locales con los flujos globales y se busca fortalecer esa conexión al "promover programas de acompañamiento en comercio exterior a empresas del sector" (Ibíd.: 118). Finalmente, el Plan incluye programas de asistencia técnica para el desarrollo rural. Como elemento destacado en su diagnóstico económico de municipio, se manifiesta la preocupación por el "desfase" entre la cualificación de la mano de obra y las necesidades de las empresas locales. En lo que toca a la infraestructura, se centra en la terminación de la segunda calzada de Las Vegas, complementado con el desarrollo de intercambios viales con vías metropolitanas y vías circunvalares (Ibíd.: 103). Además, destaca como apuestas significativas del municipio para su transformación espacial los planes parciales Villa Paula y Sabaneta Real (Ibíd.: 106).

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial

El Plan Básico de Ordenamiento territorial del año 2000 se propone entre sus objetivos centrales “Conservar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales que han caracterizado a Sabaneta, y la distinguen de los demás municipios del Valle de Aburrá, ya densificados y conurbados” y “Conseguir un crecimiento urbano equilibrado, no denso, para no destruir la identidad y la escala de poblado que ha tenido la cabecera hasta el presente” (Consejo de Sabaneta, 2000: 3). Para ello, define cuatro zonas residenciales: la Actual, la Densidad Alta, Densidad Media y Densidad Baja, que ocupan las siguientes hectáreas: Actual (83,64 ha), Alta (18,42 ha), Media (55,68 ha) y Baja (13 ha) (Ibíd.: 25). La Densidad Alta se desarrolla sobre terreno antes industrial, después de la salida de las empresas: "entre la Vía Regional y la Avenida Las Vegas, entre la actual Estación Itaguí y la futura de Sabaneta".

Se define como zona industrial tradicional la ubicada entre Av. Las Vegas y el Río (29.46 ha). Las empresas ubicadas sobre el corredor del río se esperarán que se desplacen para dar paso a usos residenciales densos o a corredores Múltiples. En el noroeste de la cabecera se permite uso industrial y de comercio industrial, especialmente bodegas. Para usos comerciales y de servicios, se define una Zona de Actividad Múltiple en el occidente del municipio y tres Corredores de Actividad Múltiple donde se combinan usos de suelo y se prioriza el uso comercial. Para esa zona, para ese momento ocupada por actividades industriales, se establece que “se aceptan los usos actuales, siempre que no ocasionen contaminación en alguna de sus formas. Para los terrenos vacantes o de futura construcción, se define como uso principal el residencial, y se acepta el comercio en los primeros pisos de las edificaciones” (Ibíd.: 23).

En este Plan se incorporan tres nuevas áreas al suelo urbano. La primera al oriente del municipio, en predios antes destinados para la construcción de la Circunvalar Oriental

Metropolitana. La segunda al suroccidente del municipio, cerca de la vereda Pan de Azúcar. La tercera se ubica entre las quebradas Sabanetica y la Doctora, al sur de Sabaneta (Ibíd.: 9). Las zonas residenciales de densidad media y baja se ubican en gran parte en suelo de expansión. El suelo de protección incluye apenas lo reglamentario, es decir retiros de quebradas, áreas de reserva ambiental, zonas de riesgo, etc. El PBOT comprende asimismo cinco zonas de suelo suburbano, entendido este último como “el suelo desarrollado o destinado al desarrollo de vivienda de baja densidad, viviendas campestres y actividades especiales (comerciales, institucionales y de equipamientos) en las afueras de la ciudad o a desarrollos ubicados a lo largo de las vías que acceden a las veredas u otros municipios”. Las zonas suburbanas se ubican, lo mismo que el suelo urbano, al suroriente del municipio.

En materia de transporte y movilidad, las principales vías Arterias son Las Vegas, Las Viudas, al igual que conexiones como la Avenida Pilsen, la "Circunvalar Metropolitana Oriental" entre la variante Caldas y La Doctora, la Calle 77 sur que permite conexión con Itagüí, La Estrella y San Antonio de Prado. El Metro se define como principal medio de transporte. En consecuencia, se incorpora a la planeación la expansión de la línea A del Metro hacia el sur con la construcción de una nueva estación en el municipio. De manera complementaria a esa ampliación, se propone estudios para "trolebuses" que integren Envigado, La Estrella, Itagüí, Sabaneta y San Antonio de Prado.

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del 2009 se caracteriza por su marcada adhesión a los lineamientos metropolitanos y por la presión inmobiliaria que rápidamente transforma el paisaje del municipio. Así, por ejemplo, se elimina de los objetivos evitar la densificación del municipio, pues la realidad ha seguido la tendencia contraria. En cambio, la vocación municipal apunta a “consolidarse como un centro turístico y de servicios metropolitano”, que contribuya no sólo al desarrollo de Sabaneta sino también al modelo de ordenamiento del Valle en su conjunto (Consejo de Sabaneta, 2009: 4). De hecho, se propone

un crecimiento urbano “orientado hacia la consolidación de la estructura urbana existente, mediante la densificación de la zona central dotada de equipamientos e infraestructura” (Ibíd.: 8). Este Plan asume la Centralidad Sur como atractivo turístico y de servicios para el municipio, y define gran parte del ordenamiento de su territorio siguiendo este proyecto regional. Además, se propone explícitamente la integración metropolitana como modelo de ordenamiento (Ibíd.).

El PBOT asume explícitamente los lineamientos de vivienda y hábitat metropolitanos, entre ellos “incorporar algunos suelos de expansión urbana de gran aptitud para un desarrollo urbano con calidad, en los municipios que conforman el borde de la conurbación” (Ibíd.: 105). Se listan los predios donde se podrá realizar VIS y VIP, la mayor parte de ellos en zonas de expansión urbana (Ibíd.: 110). La mayoría de las zonas residenciales existentes y de expansión reciben tratamiento de desarrollo. Todas las zonas industriales, ubicadas en la margen del río, reciben tratamiento de redesarrollo, orientando el cambio de usos del suelo hacia los principales en la Centralidad Sur: comercio, servicios y vivienda. En general se promueve el paso hacia una base productiva basada en los servicios especializados, la producción de alta tecnología y el turismo, en concordancia con los lineamientos metropolitanos (Ibíd.: 137). Análogamente, las zonas comerciales existentes también reciben tratamiento de redesarrollo para avanzar en la consolidación de la Centralidad Sur. El crecimiento del suelo de expansión urbana es muy significativo, lo que sorprende por la advertencia que se hace en el mismo Plan de que la expansión del suelo urbano está condicionada a la disponibilidad de recursos hídricos para abastecer las nuevas urbanizaciones, debido al agotamiento de la cuenca de La Doctora. Este Plan regula la vivienda campestre en suelo rural, reconociendo la tendencia de expansión de este fenómeno hacia el oriente y del municipio, donde se asigna un área importante, después del suelo de expansión urbana, para la realización de parcelaciones y fincas de recreo.

Como se mencionó, Sabaneta se proyecta como "centro turístico y de servicios metropolitano" (Ibíd.: 4). El municipio adhiere o se vincula a muchas instancias metropolitanas de gobernanza en distintos temas como el transporte, ambiental, gestión de desastres, etc. Entre los proyectos estratégicos municipales y metropolitanos, se incluyen la Centralidad Sur, el nuevo Centro Administrativo, el Santuario turístico, la unidad deportiva, comunicación del ecoparque La Romera con la Centralidad Sur a través de cable aéreo (Ibíd.: 67). Se establece que estos proyectos se pueden hacer por concesión o alianza público-privada. La política de movilidad también fue ajustada para seguir los lineamientos del Plan Maestro de Movilidad del Valle de Aburrá (Ibíd.: 44). Esta política se basa en las proyecciones sobre el corredor del río (Metro, Tren), en las vías nacionales como la doble calzada a Caldas, y en proyectos de transporte masivo metropolitano. Se mantiene la misma jerarquía vial del PBOT anterior, y se incorpora el Plan Parcial Sabaneta Real, como parte de la apuesta de redesarrollo en el centro del municipio, con la inclusión de una nueva sede administrativa.

Planes parciales

El municipio de Sabaneta, según datos de Planeación Municipal, aprobó entre los años 2000 y 2015, 12 planes parciales. El primero de ellos, 'Camino de la Romera', se aprobó en agosto de 2004. De los 12 planes totales, 8 son planes para desarrollo en suelo de expansión urbana, uno es un plan para redesarrollo en suelo urbano, y los otros 4 son planes de consolidación en suelo urbano. Sólo uno de los doce planes es de iniciativa pública (Sabaneta Real) de la Alcaldía de Sabaneta; entre los actores privados que promueven los demás planes destacan el Grupo Monarca, SG Propiedad Raíz, la Firma Exaedro, Gerencia, Interventoría y Construcción SA, PROMOSUR, Inversiones Gravetal SA, Construcciones Uribe-Herrera, Inversiones Balsora SA, Garlema SA y BERPEGO SAS. Todos los 12 planes parciales tiene como uso principal el residencial, para un total máximo de 28.367 viviendas en

el conjunto de los 12 planes. Los planes que se realizan en suelo de expansión urbana concentran el 58,7% del área total de los planes parciales. El índice de aprovechamiento para uso residencial es de 3,14.

Planes parciales Sabaneta													
Nombre	Caminos de la Romera	Calle del banco	Sabaneta Real	El Pegujal	Kandala	[Adición] Camino s de la Romera	[Ajuste y ampliación de plazo] Caminos de la Romera	Villa Paula	Santa Ana	Finca San Expedito	La cumbre	La Macana	Sabaneta Real [modificación]
Tratamiento urbanístico	Desarrollo en suelo urbano y de expansión	Consolidación	Desarrollo en suelo urbano	Consolidación	Consolidación	Desarrollo en suelo urbano y de expansión	Desarrollo en suelo urbano y de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo de expansión	Desarrollo en suelo urbano
Ubicación	Polígonos ZRE 2, ZRA 1 y ZTR	Polígono ZRA 1 Suelo urbano	Polígono ZTA	Polígono ZCI-2	Polígono ZRA 1	Polígonos ZRE 2, ZRA 1 y ZTR	Polígonos ZRE 2, ZRA 1 y ZTR	Polígono ZRE-6 subpolígono h, en límites con Envigado	Parte de los polígonos ZRE-4 y ZRE 6	Parte del polígono ZRE-1	Parte del polígono ZRE-1	Parte de los polígonos ZRE-2, ZRE-3, ZRE 4, ZRE-San José	Polígono ZTA
Fecha de decreto	agosto de 2004	septiembre de 2004	mayo 2005	junio 2006	julio 2007	octubre 2009	noviembre 2010	diciembre 2011	abril 2012	abril 2012	octubre 2012	diciembre 2012	febrero 2014

Tipo de iniciativa	Privada	Privada	Pública-privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Pública	Privada	Privada	Privada	Privada	Pública-privada
Área Bruta	503606	14053	71985	19000	482753	27522,52	N/A	136801	272145	34341	29924	344614	N/A
Área Neta	322954	10612	3420964	13968	N/A	N/A	N/A	44059	112924	N/A	13021	191351	N/A
Uso principal	Residencial	Residencial	Residencial, Dotacional-administrativo	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Vivienda y comercio	Residencial	Residencial, conservación	Residencial, conservación	Residencial	Residencial, Dotacional-administrativo
Uso complementario	Comercio y servicios	Comercio	Comercio y servicios	Comercial	Comercial	Comercio y servicios	Comercio y servicios	Dotacional y conservación	Comercial	Comercial	Comercial	Comercial	Comercio y servicios
Cantidad de viviendas		471	1750	N/A	N/A	N/A	1864	3080	4367	832	500	6058	N/A
Tiempo de ejecución	6 años	5 años	10 años	5 años	5 años	N/A	15 años	15 años	10 años	10 años	10 años	15 años	10 años

Fuente: Elaboración propia

Dinámica inmobiliaria

La siguiente tabla, elaborada con base en datos del DANE, muestra el área licenciada en el municipio de Sabaneta para los distintos usos cada año entre el 2007 y el 2015.

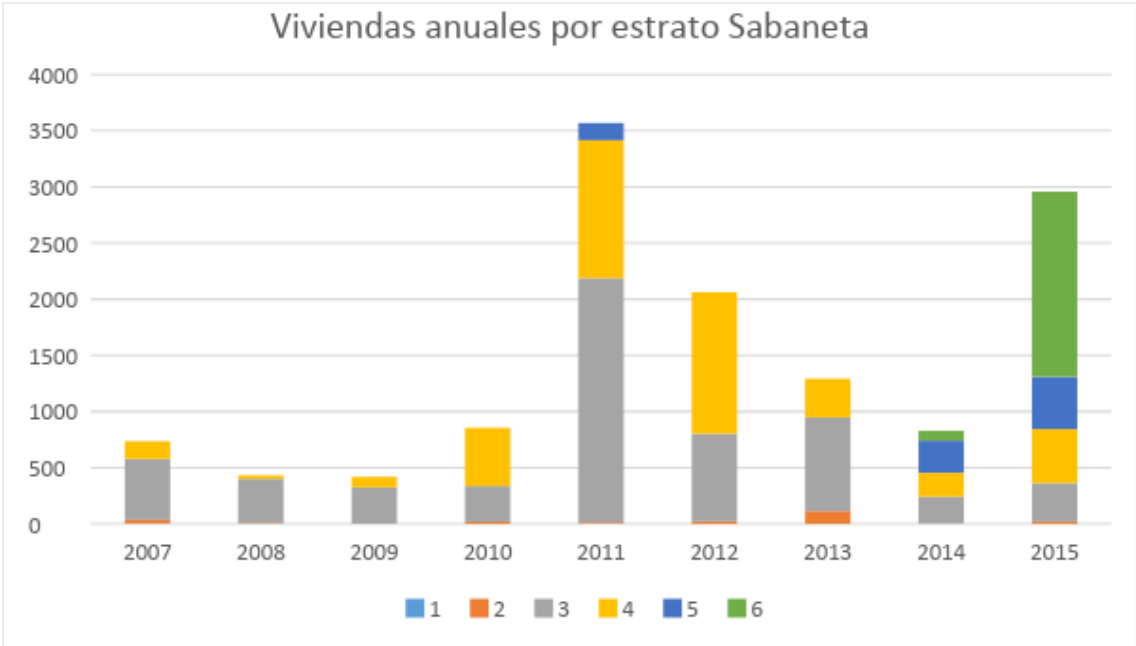
Licencias de construcción por uso Sabaneta 2007-2015												
Año	1. Vivienda		2. Industria		3. Oficina		4. Bodega		5. Comercio		6. Hotel	
	Cant	Área	Cant.	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área
2007	12	89.574	1	759	1	740		78.374		2.956		
2008	12	48.580			1	153		33.407		3.103		681
2009	12	54.250						1.613		2.919		
2010	12	103.618			1	2.306		2.826		2.494		
2011	12	488.354			1	3.795		6.102		85.789		
2012	12	256.997			1	7.919		787		8.800		1.044
2013	12	141.626						4.790		4.459		
2014	12	72.772			1	186		575		1.893		
2015	12	337.112			1	343		5.431		5.526		
Total	108	1.592.883	1	759	7	15.442		133.905		117.939		1.725

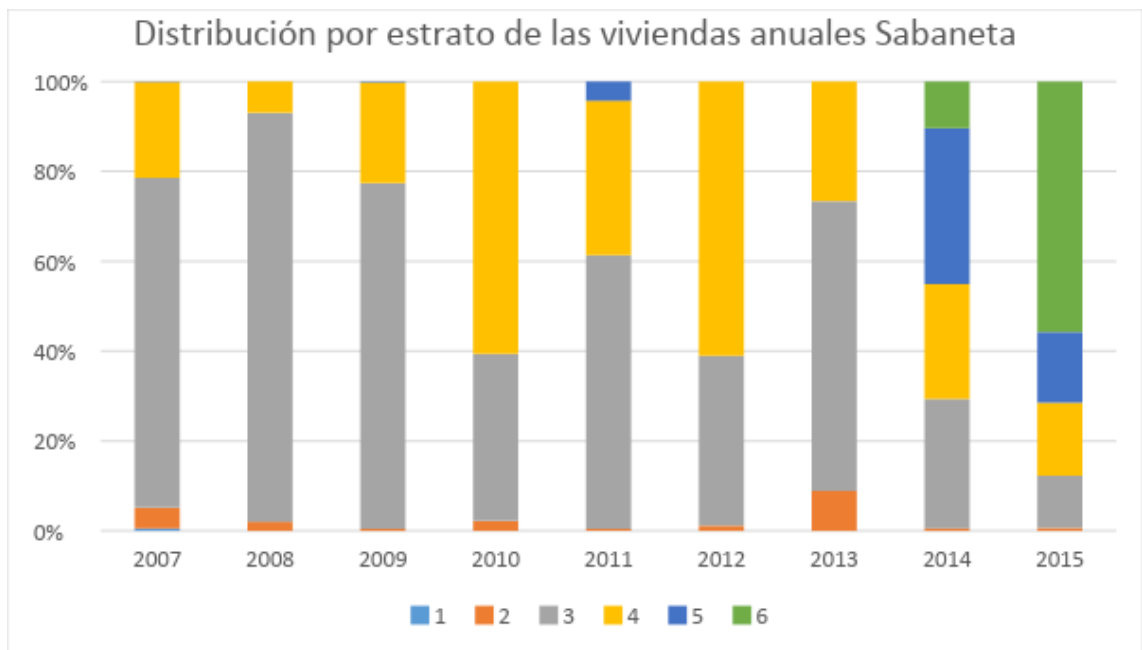
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Al igual en los demás municipios, la mayor parte del área licenciada es para uso residencial (85,6%), seguida por las bodegas (7,2%), el comercio (6,3%), las oficinas (0,8%), y los hoteles e industria con una participación minúscula dentro del total. El punto de máximo crecimiento en las licencias para vivienda es el año 2011, con otro aumento significativo para el 2015, año en el que entran en vigencia tres planes parciales para desarrollo de vivienda en suelo de expansión. Es de resaltar la importancia de la actividad inmobiliaria en Sabaneta

dato el tamaño del municipio (de los más pequeños del país), no obstante lo cual se licenciaron casi 1,6 millones de metros cuadrados para vivienda en los siete años de la serie analizada. Sabaneta también destaca por el alto número de licencias para la construcción de bodegas, muy superior al de Itagüí, Envigado y Caldas y por detrás sólo de La Estrella. Lo mismo puede decirse de las licencias para comercio, aunque en este rubro la mayor parte del total corresponde a las licencias otorgadas en el año 2011, año en el que también alcanza su máximo la vivienda. Esta fecha coincide con las fechas de inicio de la tercera etapa del centro comercial Mayorca.

Entre los años 2007 y 2010 se entregan relativamente pocas licencias para vivienda, pero en el 2011 se produce un gran salto. Ese año se entregan más licencias que en los cuatro años anteriores combinados. Luego de un descenso en los años siguientes, en el 2015 se produce un nuevo pico, con el licenciamiento de cerca de tres mil unidades de vivienda. Mientras que el pico del 2011 responde a un aumento en las viviendas de estratos 3 y 4, el del año 2015 responde a un crecimiento espectacular de las licencias para estrato 6, y en menor medida para estratos 4 y 5.





Entre 2007 y 2014 los estratos 3 y 4 comprenden la casi totalidad de las nuevas unidades de vivienda licenciadas en Sabaneta. Hasta el 2009, la gran mayoría de las viviendas de las nuevas viviendas eran de estrato 3, pero en el 2010 y 2012 la mayoría la ocupan las viviendas de estrato 4. En 2010 y 2013 también son mayoría las de estrato 3, pero por un margen menor. En 2014 los estratos 5 y 6 alcanzan casi el 50% de las nuevas unidades licenciadas, y para el 2015 son más del 70%, y casi el 90% son de estratos 4, 5 y 6, lo que representa un cambio muy significativo en la composición de la nueva vivienda en Sabaneta.

La tabla siguiente presenta, entre los años 2007 y 2015, el número de viviendas y el área total licenciada para uso residencial por estrato para el municipio de Sabaneta en cada año, así como el cálculo del área residencial por unidad de vivienda en cada estrato y el promedio del área por vivienda para cada año. Es evidente un descenso paulatino del área promedio por unidad de vivienda, que pasa de un máximo de 168 m² en el 2007 a un mínimo de 86,7 m² en el 2014; ese descenso es especialmente perceptible en el estrato 4 y en el 5.

Año	Estrato	Unidades	Área	Área/unidad	Promedio
2007	1	4	737	184,25	168,634565
	2	34	3406	100,176471	
	3	541	53694	99,2495379	
	4	157	31478	200,496815	
	5	1	259	259	
	6	0	0	N/A	
2008	1	0	0	N/A	146,418999
	2	9	684	76	
	3	393	40056	101,923664	
	4	30	7840	261,333333	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2009	1	0	0	N/A	148,179855
	2	2	203	101,5	
	3	323	33010	102,198142	
	4	94	20870	222,021277	
	5	1	167	167	
	6	0	0	N/A	
2010	1	0	0	N/A	117,694819
	2	19	2203	115,947368	
	3	318	34061	107,110063	
	4	518	67354	130,027027	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2011	1	0	0	N/A	148,797847
	2	15	2090	139,333333	
	3	2174	289800	133,302668	
	4	1226	168090	137,104405	
	5	153	28374	185,45098	
	6	0	0	N/A	
2012	1	0	0	N/A	117,377585
	2	24	2575	107,291667	
	3	780	87445	112,108974	
	4	1258	166977	132,732114	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2013	1	0	0	N/A	120,587243
	2	115	14029	121,991304	
	3	833	76854	92,2617047	
	4	344	50743	147,508721	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2014	1	0	0	N/A	

	2	5	377	75,4	86,781762 7
	3	238	15377	64,6092437	
	4	212	17269	81,4575472	
	5	287	30669	106,860627	
	6	86	9080	105,581395	
2015	1	0	0	N/A	94,626257 1
	2	20	1892	94,6	
	3	344	32139	93,4273256	
	4	480	35517	73,99375	
	5	465	31525	67,7956989	
	6	1647	236039	143,314511	

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

El área promedio licenciada por unidad de vivienda en Sabaneta es más alta que en otros municipios del Sur, con la excepción de Envigado. La mayor parte de las nuevas viviendas en el período 2007-2015 se concentran en los estratos 3 (45,2%) y 4 (32,9%), y en menor medida en los estratos 6 (13,2%) y 5 (6,9%). El estrato 2 agrupa apenas el 1,8% de la vivienda licenciada y las 4 unidades de estrato 1 son apenas el 0,03% del total.

Viviendas y área licenciada total por estrato Sabaneta 2007-2015				
Estrato	Unidades	Porcentaje	Área	Área/u
1	4	0,0%	737	184,25
2	243	1,8%	27459	113
3	5944	45,2%	662436	111,446164
4	4319	32,9%	566138	131,080806
5	907	6,9%	90994	100,324146
6	1733	13,2%	245119	141,442008
Total	13146	100,0%	1592146	121,112582

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

Las viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) son un parte muy reducida del total de la viviendas licenciadas en el municipio en este período, con algo menos del 3% del total. De hecho en el 2010, año de mayor participación de las viviendas VIS, llegaron a ser apenas a un 10,53% de todas las viviendas licenciadas. Por otro lado, llama la

atención que en esos nueve años no se licenció ni una sola vivienda de interés prioritario en el municipio.

Viviendas VIS y VIP licenciadas por año Sabaneta 2007-2015					
Año	VIS	VIP	Totales	%VIS	%VIP
2007	31	0	737	4,21%	0,00%
2008	1	0	432	0,23%	0,00%
2009	0	0	420	0,00%	0,00%
2010	90	0	855	10,53%	0,00%
2011	115	0	3568	3,22%	0,00%
2012	0	0	2062	0,00%	0,00%
2013	0	0	1292	0,00%	0,00%
2014	80	0	828	9,66%	0,00%
2015	75	0	2956	2,54%	0,00%
Total	392	0	13150	2,98%	0,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017)

Encuesta de viajes

Según la encuesta de origen y destino de viajes publicada en 2018 por el AMVA, diariamente se generan 47.805 viajes originados en el municipio de Sabaneta, el 86.5% de ellos en su zona urbana. De esos viajes, el 44.7% tienen como destino algún punto dentro del mismo municipio. Medellín es el segundo destino más frecuente, en el que destacan las comunas de La Candelaria (11,3%) y El Poblado (7,7%). El 46.5% de los viajes tienen como motivo ir al trabajo, mientras que el 20.9% son para ir a estudiar. Entre los viajes de trabajo, el 68.5% son de trabajadores dependientes y el 31.5% de trabajadores independientes. Cuando se consideran sólo los viajes con destinos por fuera de Sabaneta, Medellín es el que recoge la mayor cantidad de destinos entre los cuales los únicos que recogen más del 5% de los viajes son La Candelaria (20,6%) y El Poblado (14,1%). De esos viajes por fuera del municipio, el

50% son por trabajo y un 18.2% por estudio, con una participación del 70.9% de trabajadores dependientes entre aquellos que viajan por trabajo. Por otro lado, si se cuentan solamente aquellos viajes dirigidos a los municipios del Aburrá Sur, se distribuyen así: Envigado (48,8%), Itagüí (39%), Caldas (5,8%) y La Estrella (4,4%). La distribución por motivo del viaje no cambia de manera significativa.

Los viajes diarios dirigidos a Sabaneta desde los demás municipios del Valle suman 50.727, 2.900 más de los que se originan en el municipio, distribuidos por toda el área metropolitana. El 71.8% de esos viajes tienen como motivo ir al trabajo, frente al 8.5% para ir a estudiar y el 7% para realizar trámites o diligencias. Al contar sólo los viajes originados en los otros cuatro municipios del Sur, para un total de 18.306, el 46.1% vienen de Itagüí, el 28.3% de Envigado, el 13.5% de La Estrella y el 11% de Caldas. El 66.2% de esos viajes son por motivo de trabajo y el 14.1%, por estudio.

La Estrella

Planes de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del 2001 carece de una formulación integral muy elaborada en su proyecto de desarrollo. El problema central se enfoca en el desempleo en el municipio, que para el momento alcanzaba niveles preocupantes. Se preocupa por la generación de empleo y el aumento de las unidades productivas; al respecto, una de sus metas centrales está en "impulsar mecanismos para que el sector privado genere procesos de maquila en las comunidades organizadas", como alternativa para atraer actividades productivas intensivas en trabajo poco calificado (Consejo de La Estrella: 6). Para la zona rural, propone "constituir un fondo de apoyo agropecuario que permita adquirir e intercambiar semillas, pie de cría y herramientas agrícolas", lo que indica una producción agrícola de base campesina. Contrario a lo que

proyectan otros municipios del Sur como Caldas y Envigado, en La Estrella no hay en este Plan una apuesta por el desarrollo agroindustrial (Ibíd.: 5). Integrado al Plan Vial Metropolitano y al municipal, el plan de desarrollo del municipio prioriza la conectividad subregional y metropolitana, especialmente en vías y transporte público. En consecuencia, se propone "fomentar la puesta en marcha de nuevas rutas internas e intermunicipales, que permitan mejorar las comunicaciones entre los diferentes sectores y con los municipios vecinos" (Ibíd.: 7).

El Plan de Desarrollo del 2004 desarrolla más en profundidad una política económica y social para La Estrella. Transformando los lineamientos del Plan anterior, se establece como meta redefinir la vocación económica del municipio hacia la agroindustria y la "econindustria" (Consejo de La Estrella: 166), y promover la producción agrícola e industrial garantizando la compra de las necesidades del municipio en la oferta local, como alternativa para la generación de empleo y de circuitos económicos locales. Como complemento, contempla "establecer beneficios tributarios para los generadores de empleo local" (Ibíd.: 116). Este Plan incluye una política de internacionalización del municipio. Un componente importante de esa política es promover el turismo a través de la organización de fiestas municipales. Plantea también "incorporar políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial" (Ibíd.: 151). La apuesta por el marketing de ciudad no se agota en el turismo, pues afirma además que la administración municipal buscará "convenios para traer capitales que beneficien nuestro desarrollo social" (Ibíd.: 16). Un proyecto significativo que se incluye es el de "gestionar la creación de la zona económica especial de exportación (ZEEE)", cuyo objetivo declarado es "atraer inversiones para fortalecer el proceso de exportación Nacional" (Ibíd.: 116). Finalmente, la planeación territorial también está incluida en las perspectivas del cuatrienio. Al respecto, se propone ajustar el PBOT para permitir la construcción de vivienda social.

El Plan de Desarrollo del 2012 avanza sobre las mismas líneas del anterior, pero inclinándose más hacia los lineamientos de desarrollo metropolitano, expresado como una “articulación a la agenda regional de competitividad (Consejo de La Estrella, 2012: 203). De hecho, en este Plan se desarrolla en extenso el contexto de planeación nacional, regional y metropolitano y la relación entre el Plan de Desarrollo y las políticas metropolitanas de ordenamiento como su principales orientadoras. De manera general, el Plan busca fomentar la competitividad a través de la innovación, el emprendimiento y la generación de empleo local incluido el agrícola (Ibíd.). En esa línea se incluye también el impulso a la zona franca y la creación de una “incubadora de iniciativas productivas e innovadoras” (Ibíd.). Continúa, en materia de impuestos, la generación de incentivos tributarios para empresas locales y generación de empleo local. El ecoturismo sigue siendo el principal potencial turístico a explotar en el municipio. En vista de la importancia que ha venido adoptando la captación de recursos e inversión extranjera, se propone "Crear la agenda para la gestión de recursos de cooperación internacional" (Ibíd.: 203).

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial

El Plan Básico de Ordenamiento territorial del año 2000 proyecta un municipio con vocación residencial, y asume como objetivos del ordenamiento los siguientes:

- *Redensificación de la zona central del municipio*
- *Crecimiento racional de la zona urbana de expansión*
- *Consolidación de la zona urbana desarrollada*
- *Fortalecimiento de los centros poblados.*
- *Constitución de zona de barrera para evitar el crecimiento lineal a lo largo de la*

Troncal y el Río y la consecuente conurbación de los centros poblados entre sí y de éstos con la cabecera.

· Protección de los Ecosistemas, el Paisaje y los Recursos Naturales en general

(Consejo de La Estrella, 2000: 2)

De esta manera, por la vocación residencial y "campestre" del municipio, se busca evitar la conurbación hacia el sur. Se propone fomentar las residencias campestres tipo parcelación y la baja densidad en los nuevos desarrollos urbanos, para "promocionar al municipio como zona potencial de desarrollo urbanístico habitacional para estratos medio y medio-alto, con alta calidad arquitectónica, ambiental y paisajística", y "establecer la zona suburbana al occidente y al sur de la cabecera, para fortalecer la tendencia al asentamiento de desarrollos urbanísticos habitacionales tipo parcelación" (Ibíd.: 9). Como complemento, se considera necesario "establecer la política de "industria verde", cuya característica principal sea el bajo índice de ocupación y la constitución de corredores verdes de aislamiento" (Ibíd.). Es necesario destacar que el Plan considera los "centros poblados", es decir las zonas urbanizadas distintas a la cabecera principal del municipio, y ubicados a lo largo de la vía a Caldas (Pedrero, Tablaza, Pueblo Viejo) como suelo suburbano. Al tiempo que se promueve la vivienda campestre y la urbanización de baja densidad, al barrio Centro se aplica tratamiento de redensificación.

La zona industrial definida en este PBOT tiene 18,5 hectáreas comprendidas en el área adyacente al río en su mayor parte y en menor medida zona nororiental del municipio (Ibíd.: 48). Adicionalmente, también se proyecta una expansión de la zona industrial en el área rural al sur de la quebrada La Grande y hasta la frontera con Caldas, en el extremo sur del municipio de la Estrella. La zona comercial y de servicios (Actividades Múltiples) se ubica en el centro del municipio, al igual que sobre los principales corredores viales y como uso secundario sobre el corredor industrial (Ibíd.: 47). Otro sitio de localización para estos

corredores múltiples de comercio y servicios es la zona rural a lo largo de la carrera 50 y la variante a Caldas, siguiendo río arriba hacia el sur. Algo llamativo de este PBOT es que no establece con claridad la ubicación ni la extensión del suelo de expansión urbana. Tampoco alude a planes parciales.

Al concebir La Estrella como un municipio con vocación residencial, busca evitar la conurbación de centros poblados y más bien apuesta densificar la zona central. Se prohíbe la creación de nuevos moteles o la ampliación de los existentes, pues el Plan considera que esta actividad, de larga tradición en el municipio, no coincide con la proyección que se pretende hacer del mismo ni con el tipo de habitantes y actividades que busca promover. Como proyectos metropolitanos plantea Sistema Integrado de Servicios Zona Sur y Central de Carga Sur. El primero de ellos consiste en “un centro destinado a la ubicación física y funcional de las sedes de policía, bomberos, defensa civil, fiscalía, procuraduría y demás entidades que presten los servicios de seguridad en la Zona Sur del Valle de Aburrá” (Ibíd.: 75). La Central de Carga Sur tiene como objeto “concentrar la carga proveniente de los puertos y sectores sur del país y en especial de los puestos ubicados en el océano Pacífico”, y como proyecto Metropolitano su ubicación estaría por definirse entre los municipios de La Estrella y Caldas. La prioridad en transporte es la conectividad del centro del municipio con vías intermunicipales (50 y 55, y proyecta la 77 sur con sabaneta y la Circunvalar Occidental con Itagüí), también conexión con centros poblados y establecer rutas intermunicipales con otros municipios del sur (Ibíd.: 79). Como suelo de protección destaca la Reserva Ecológica El Romeral, a la que se atribuye atractivo ecoturístico.

Tras su revisión y ajuste, el nuevo PBOT se adopta en el año 2007. Su visión del municipio lo proyecta a partir de un “crecimiento urbanístico compacto, escalonado y en altura hacia el corredor del río, crecimiento controlado en el centro tradicional, horizontal regulado de baja densidad y disperso hacia los bordes”, donde el río se convierte en un eje

ordenador central y su planicie en un área de aprovechamiento, en la forma de “corredor de actividad múltiple especializada: Eco - industrial, comercial y de servicios hoteleros, recreativos y ordenador del sistema de conectividad y movilidad metropolitana; podrá renovarse para albergar nueva vivienda, extensos espacios públicos y equipamientos de equilibrio del sistema territorial” (Consejo de La Estrella, 2007: 9). Con lo dicho es evidente la adopción de los lineamientos metropolitanos de ordenamiento, y en especial del proyecto de Centralidad Sur en el que toma parte La Estrella. Se reconoce la Centralidad Sur vinculada a las tres centralidades municipales: centro, Pueblo Viejo y Tablaza. La Centralidad Sur en La Estrella tendrá "destinación específica principalmente de Conectividad y Movilidad, en la cual se localizará la Estación Intermodal Metro y Terminal de Transporte de Pasajeros Intermunicipales del Sur; contará con centros comerciales y oficinas en dichas instalaciones" (Ibíd.: 216). El proyecto Termópolis en Tablaza (“una planta para la generación de energía eléctrica a partir de la oxidación térmica de residuos sólidos”) también tiene implicaciones metropolitanas en cuanto a manejo de residuos e integración con el corredor multimodal (Ibíd.: 217).

En este Plan se proyecta un aumento de población del 100%, para superar los 100 mil habitantes en el futuro (Ibíd. 62), y para ello se habilitan 490 hectáreas de expansión urbana. Además a todos los polígonos de desarrollo, a excepción del de Sierra Morena, se les asigna un uso principal residencial (Ibíd.: 131). Reiteradamente se plantea que se atraerá industria "de alta tecnología, valor agregado y producción limpia". Al área industrial sobre la autopista se le da tratamiento de Preservación de infraestructura, y las demás zonas industriales reciben tratamiento de renovación o de conservación por retiro de fuentes hídricas (Ibíd.: 112). El polígono de expansión Sierra Morena (ubicado en el extremo sur del municipio, cerca de La Tablaza) es el único que tiene como usos principales industrial, servicios y comercial. Todos los polígonos que reciben tratamiento de renovación son en el momento de formulación del

Plan de uso industrial (Ibíd.: 133). En lo que toca a los usos comerciales y de servicios, se asignan como usos principales en los principales ejes o vías del municipio, en particular las que conectan con los municipios vecinos. En consecuencia, se definen como corredores múltiples: "la Calle 80 sur, la Calle 77 sur y el anillo que involucra la propuesta del Metroplús y la Longitudinal Metropolitana, las carreras 60 y 61 que enmarcan el parque principal, la actual vía de acceso a Pueblo Viejo y la calle 100 sur en La Tablaza", como también la autopista sur y la variante a Caldas, esta última para comercio especializado (Ibíd.: 127). A lo largo de la variante a Caldas, se ubica el mencionado polígono de expansión Sierra Morena, que tiene como usos principales industrial, servicios y comercial. Los polígonos de desarrollo Ancón Sur y La Tablaza, también al sur del municipio, sobre el río, tienen usos principales servicios, comercial e industrial.

El 48,87% del territorio municipal se establece como suelo de protección, incluidas las reservas del Romeral y Miraflores. No obstante, el crecimiento del suelo de expansión, a costa del suelo rural, es notable. El suelo de expansión cubre el 7,31% del territorio, en 7 polígonos efectivos y 265,51 hectáreas, mientras que el suelo urbano comprende el 10,43% del territorio, incluyendo algunos centros poblados que antes estaban en suelo suburbano (Ibíd.: 36). De esta manera, se proyecta la urbanización de la práctica totalidad del oriente del municipio, y su posible conurbación con los "centros poblados" y con Caldas, lo que significa un viraje frente a las disposiciones del PBOT anterior. La mayor parte de la expansión para usos residenciales se ubica en el occidente y suroccidente del casco urbano, mientras que al oriente y suroriente (en el cañón del río y sobre la variante a Caldas) se proyecta la expansión industrial y de los corredores de comercio y servicios. Para el desarrollo de estas zonas de expansión, "serán Planes Parciales Prioritarios, aquellos de iniciativa pública como los de Mejoramiento Integral en La Inmaculada I y II y La Tablaza", al igual que el Plan Parcial de Desarrollo de iniciativa privada "Ciudadela Industrial y Comercial de La Tablaza", situado al

norte del Área de Preservación de Infraestructura API-02, que a su vez es considerada proyecto estratégico y nueva centralidad de equilibrio al sur del Municipio" (Ibíd.: 61). Se incluyen varios Planes Parciales de actividades industriales y de servicios en el sur del municipio, lo mismo que de vivienda en la frontera sur con Caldas (Ibíd.: 222).

En síntesis, este PBOT asume los lineamientos metropolitanos en cuanto a densidades altas en el corredor del río y bajas en los bordes de ladera. Apuesta por un modelo productivo diverso, promueve la industria ecológica en nuevas localizaciones y la reconversión de suelos hacia usos residenciales, comerciales y de servicios. Se plantea estimular el cambio de moteles por hoteles tipo ejecutivo (Ibíd.: 136). En la zona rural, localizada al occidente del municipio hacia la frontera con Angelópolis, apuesta por mantener producción agrícola campesina y también promover la vivienda campestre. Por todo lo anterior, no es de sorprender que en materia de transporte destacan los proyectos de la doble calzada a Caldas, el eje vial del Río, la carrera 50 (antigua a Caldas) y el corredor de la 77a que se proyecta con Metroplús uniendo desde Sabaneta hasta San Antonio de Prado. También retoma la "Longitudinal Metropolitana" (Ibíd.: 77).

Dinámica inmobiliaria

La siguiente tabla, elaborada con base en datos del DANE, muestra el área licenciada en el municipio de La Estrella para los distintos usos cada año entre el 2007 y el 2015.

Licencias de construcción por uso La Estrella 2007-2015												
Año	1. Vivienda		2. Industria		3. Oficina		4. Bodega		5. Comercio		6. Hotel	
	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área	Cant	Área
2007	24	54.939	4	24.566	2	91	8	21.772	13	4.902	2	670
2008	22	50.127	5	44.514	3	515	5	19.756	12	2.294		
2009	23	47.555	3	9.732	1	48	3	4.179	10	2.252	2	534

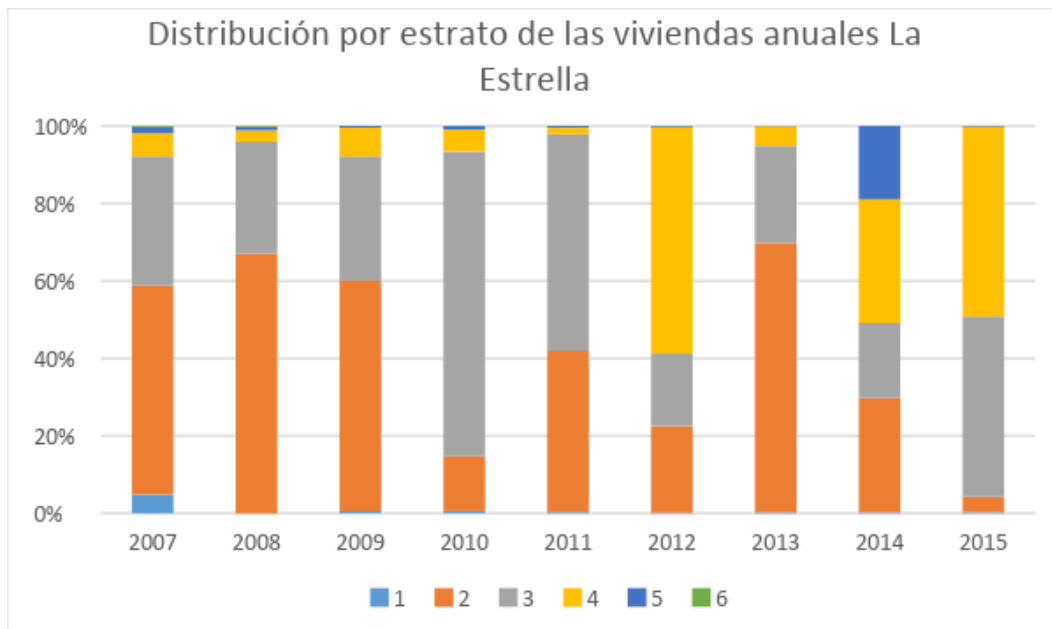
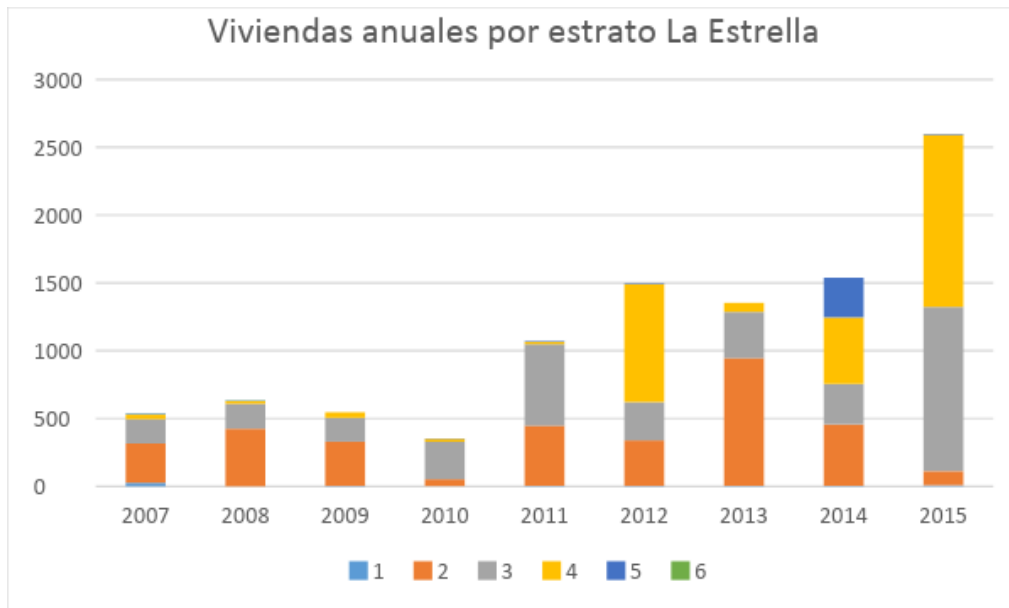
2010	22	46.293	2	13.522	1	38	2	1.928	9	2.441		
2011	22	85.026	4	7.579	2	348	2	18.131	9	2.910		
2012	24	156.032		10.642			6	20.285	10	5.261	2	2.012
2013	24	95.232					5	37.047	9	4.742	1	1.411
2014	24	138.201			1	118	6	65.334	14	5.049		
2015	24	174.128	1	1.968			4	65.639	7	4.496	1	166
Total	209	847.533	19	112.523	10	1.158	41	254.071	93	34.347	8	4.793

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

Aunque en La Estrella la vivienda también concentra la mayor parte de las licencias de construcción en los años analizados (67,8%), ese porcentaje es menor que en los demás municipios del Sur, en buena medida por el notable dinamismo en las licencias para construcción de bodegas, que son el 20,3% del total. El siguiente uso en importancia es la industria (9%), seguida por el comercio (2,7%), los hoteles (0,4%) y con una participación de una milésima sobre el total, las oficinas (0,1%). Los años más dinámicos para la vivienda son el 2012 y el 2015, con un incremento importante del licenciamiento desde el 2011. La industria alcanza su pico en el 2008, tras lo cual presenta una reducción que se llega casi a ser total a partir del 2013. La actividad comercial se mantiene relativamente estable, con bajo valores, a lo largo de la serie, aunque con mayores áreas desde el 2012. Las bodegas, característica importante en las licencias de construcción del municipio, presentan una gran reducción hacia el 2010, con un subsecuente aumento que se mantiene hasta el 2015, año de mayor área licenciada.

Como se muestra en la siguiente gráfica, las licencias para nuevas viviendas en la Estrella siguen un patrón ascendente con su nivel máximo en 2015. Hay un pequeño bache en el año 2010, y el crecimiento se estabiliza entre 2012 y 2014, antes de ascender de manera significativa para 2015.



Entre 2007 y 2009, la mayor parte de las nuevas licencias estaban destinadas al estrato 2, seguido por el 3. Para el 2010 y 2011 el estrato 3 se vuelve mayoritario, y en el 2012 hay un crecimiento sin precedentes de estrato 4, que agrupa casi el 60% de las licencias para este año. Aunque en el 2013 el estrato 2 vuelve a concentrar cerca del 70% de las nuevas licencias, para 2014 y 2015 los estratos 4 y 5 (en menor medida el 3) se hacen de nuevo mayoritarios en la distribución. 2012, 2014 y 2015 son los años con la mayor cantidad total de licencias, y también los años en que más se han dado licencias a estratos 4 y 5.

La tabla siguiente presenta, entre los años 2007 y 2015, el número de viviendas y el área total licenciada para uso residencial por estrato para el municipio de La Estrella en cada año, así como el cálculo del área residencial por unidad de vivienda en cada estrato y el promedio del área por vivienda para cada año. Entre 2007 y 2015 se presenta una reducción en casi todos los años en el área licenciada por unidad de vivienda, con repuntes en los años 2010 y 2012, que no parecen alterar la tendencia al descenso, pues en 2015 en La Estrella se alcanza el área más baja para cualquier año de todos los cinco municipios del Aburrá Sur.

Viviendas y área licenciada por estrato y año La Estrella 2007-2015					
Año	Estrato	Unidades	Área	Área/unidad	Promedio
2007	1	26	2233	85,8846154	102,307263
	2	290	22797	78,6103448	
	3	179	18785	104,944134	
	4	32	7166	223,9375	
	5	8	3750	468,75	
	6	2	208	104	
2008	1	0	0	N/A	78,9401575
	2	425	21794	51,28	
	3	184	21846	118,728261	
	4	19	4648	244,631579	
	5	4	980	245	
	6	3	859	286,333333	
2009	1	3	506	168,666667	86,7791971
	2	326	20871	64,0214724	
	3	176	19155	108,835227	
	4	41	6524	159,121951	
	5	2	499	249,5	
	6	0	0	N/A	
2010	1	2	229	114,5	131,514205
	2	50	6446	128,92	
	3	277	33110	119,530686	
	4	20	5556	277,8	
	5	3	952	317,333333	
	6	0	0	N/A	
2011	1	4	372	93	79,4635514
	2	444	35749	80,5157658	
	3	600	43942	73,2366667	

	4	17	3983	234,294118	
	5	5	980	196	
	6	0	0	N/A	
2012	1	3	249	83	102,22815 2
	2	336	33013	98,2529762	
	3	281	28059	99,8540925	
	4	873	90520	103,688431	
	5	4	1191	297,75	
	6	2	208	104	
2013	1	4	485	121,25	70,333825 7
	2	941	60542	64,3379384	
	3	341	27811	81,5571848	
	4	67	6157	91,8955224	
	5	1	237	237	
	6	0	0	N/A	
2014	1	4	212	53	89,857607 3
	2	453	26475	58,4437086	
	3	298	28171	94,533557	
	4	491	41547	84,6171079	
	5	292	41796	143,136986	
	6	0	0	N/A	
2015	1	8	1065	133,125	66,998076 2
	2	104	7123	68,4903846	
	3	1211	77150	63,7076796	
	4	1271	87148	68,5664831	
	5	5	1642	328,4	
	6	0	0	N/A	

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

Para el conjunto de los nueve años entre 2007 y 2015, las licencias para nuevas viviendas se reparten de manera equilibrada entre los estratos 2 (33,2%), 3 (35,2%) y 4 (28,1%), con una pequeña participación del estrato 5 (3,2%) y apenas un 0,5% del estrato 1. Con la excepción del estrato 1, para el cual el número de viviendas es muy pequeño, es claro que el área por unidad de vivienda tiene a aumentar conforme se aumenta el estrato socioeconómico de la vivienda.

Viviendas y área total por estrato La Estrella 2007-2015

Estrato	Unidades	Porcentaje	Área	Área/u
1	54	0,5%	5351	99,0925926
2	3369	33,4%	234810	69,6972395
3	3547	35,2%	298029	84,0228362
4	2831	28,1%	253249	89,4556694
5	324	3,2%	52027	160,57716
6	5	0,0%	1067	213,4
Total	10076	100,0%	839182	83,2852322

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

La Estrella se caracteriza por la alta participación que tienen las VIS dentro del total de las viviendas licenciadas en este período (41,23%), por mucho la cifra más alta en todo el Sur, y algo que puede explicar la gran cantidad de viviendas en estratos bajos (una anomalía entre los demás municipios). El punto máximo es el año 2013, en el que el 87,2% de las viviendas licenciadas fueron viviendas de interés social. De hecho, ese fue el año en el que el estrato 2 alcanzó su máxima participación en el total de viviendas licenciadas. Las VIP sólo se licenciaron en el año 2014, pero alcanzaron el 22,8% del total de las viviendas ese año.

Viviendas VIS y VIP por año La Estrella 2007-2015

Año	VIS	VIP	Totales	%VIS	%VIP
2007	262	0	537	48,79%	0,00%
2008	371	0	635	58,43%	0,00%
2009	271	0	548	49,45%	0,00%
2010	40	0	352	11,36%	0,00%
2011	678	0	1070	63,36%	0,00%
2012	151	0	1499	10,07%	0,00%
2013	1181	0	1354	87,22%	0,00%
2014	60	351	1538	3,90%	22,82%
2015	1163	0	2599	44,75%	0,00%
Total	4177	351	10132	41,23%	3,46%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017)

Encuesta de viajes

Según la más reciente encuesta de origen y destino de viajes que sobre el Valle de Aburrá realizó el Área Metropolitana, desde municipio de La Estrella se originan diariamente 34.893 viajes, que se dirigen en un 41.5% a algún destino dentro del mismo municipio. Contando sólo los destinos por fuera de La Estrella, los más frecuentes son La Candelaria en Medellín (14%), la zona urbana de Sabaneta (12.1%) y El Poblado (9.3%). EL 49% de esos viajes son para ir al trabajo, en un 68.4% por parte de trabajadores dependientes. Un 18.9% de los viajes son por estudio. Cuando se cuentan sólo los viajes destinados a los otros municipios del Sur, suman 9.488 diarios. De ellos, una parte importante se dirigen a Itagüí (38,5%), seguido por Sabaneta (26,1%), Envigado (23,3%) y Caldas (11,3%). El 50% de esos viajes son para ir al trabajo (con 38% de trabajadores independientes) y el 17.9% para estudio.

Diariamente tienen como destino La Estrella 25.558 viajes. Entre los orígenes con más del 5% del total están Caldas (10,5%), San Antonio de Prado (6,4%) y el barrio San Francisco de Itagüí (5,7%). El 71.2% de esos viajes tienen como motivo ir al trabajo y el 13.5% ir a estudiar. Entre los viajes al trabajo, el 76.7% son de trabajadores dependientes y el 23.3% de independientes. Si se toman sólo los viajes con origen en los otros cuatro municipios del Sur, 9.419 en total, se encuentra que se su origen se distribuye así: Itagüí (45,8%), Caldas (29%), Envigado (20,7%) y Sabaneta (4,3%). El 59.6% son viajes de trabajo y el 19.2% de estudio. Las proporciones de trabajadores dependientes e independientes no varían de manera significativa.

Caldas

Planes de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del 2001 apenas esboza una propuesta de desarrollo para el municipio, más allá de entender las necesidades inmediatas de la planeación y las necesidades sociales locales. La estrategia de desarrollo del municipio se enfoca en promover la producción agrícola y la industria maderera, y fomentar comercio y servicios en zona urbana (Consejo de Caldas, 2001).

El Plan de Desarrollo del 2004 expresa una gran preocupación por el alto desempleo y el bajo desempeño económico del municipio. Se propone en ese sentido promover el emprendimiento y la generación de empleo local. Continúa prestando gran atención al sector rural para la promoción de la producción y el empleo agrícola, por considerarlo un potencial estratégico para Caldas, en un contexto metropolitano y departamental. Junto con el potencial agrícola (que se deriva de la amplia zona rural del municipio, y de su ubicación y conectividad como entrada del Valle de Aburrá y del Suroeste antioqueño), también se identifica el turismo como una actividad con potencial económico para Caldas. En particular, se propone promover el ecoturismo. En relación con esta propuesta, también se busca "realizar programas de mercadeo de las oportunidades de inversión que ofrece el Municipio de Caldas." (Ibíd.: 114). Para la generación de empleo, se fija como meta la formación de 12 mesas de trabajo conjuntas entre profesionales del municipio, empresarios y la administración municipal. Paralelamente, se promueve la formación de un fondo rotatorio de crédito para "apoyar la Microempresa, Famiempresa y Grupos Solidarios, Cooperativos del Municipio" (Ibíd.). También le apuesta a realizar convenios con instituciones como el SENA y la Universidad La Salle con el objetivo de "diseñar, implementar y ejecutar un programa de capacitación en formación para el empleo y mentalidad empresarial" (Ibíd.). En materia de

transporte e infraestructura, el Plan identifica la necesidad de presentar una revisión del PBOT y "elaborar y ejecutar el estatuto Municipal de usos del suelo, urbanismo, construcción, manejo del espacio público y control ambiental" (Ibíd.: 151). La conectividad con el resto de municipios del Sur y con la conurbación metropolitana juega un papel estratégico en el desarrollo futuro del municipio. Por ello, uno de sus proyectos centrales es generar un plan parcial "del corredor río Aburrá, en el suelo urbano y de expansión urbana" (Ibíd.). Por otro lado, se hace énfasis en la necesidad de adecuar y mejorar las vías rurales para habilitar el desarrollo agrícola y ecoturístico.

Esa importancia atribuida al ecoturismo se mantiene en el Plan de Desarrollo del 2008. Igual sucede con la preocupación de la administración municipal con los altos niveles de desempleo en Caldas. Otra problemática identificada es el desaprovechamiento de potencialidades rurales. Igual que en los cuatrienios anteriores, como solución se busca generar capacitación, emprendimiento y estímulo a la inversión para generar empleo. Igual que en los planes precedentes, no se mencionan estímulos tributarios para la orientación o la atracción de la inversión, ni convenios o estrategias de cooperación internacional. Por otro lado, sí se propone la formulación y ejecución de alianzas público-privadas para el desarrollo en los sectores maderero, cerámica y turismo (Consejo de Caldas, 2008: 96).

El Plan de Desarrollo del 2012 continúa con los ejes de generación de empleo local y fomento de la producción agrícola sobre la base de incentivos y apoyo técnico. Al respecto, afirma que "se crearán incentivos a las empresas existentes y nuevas que se ubiquen en el territorio municipal, mediante la creación y otorgamiento de estímulos, por los empleos que generen para nuestra comunidad" (Consejo de Caldas, 2012: 54). En conjunto, la política de empleo se apoya en la continuidad y el fortalecimiento de la bolsa de empleo, la conformación de Alianzas Público Privadas, y los incentivos tributarios para las empresas. De igual manera, en la política de empleo "se fortalecerá la bolsa de empleo del SENA a través

del municipio, en alianza con los empresarios, Cámara de Comercio, SENA, entre otros, y además se ofrecerá mano de obra calificada y no calificada a éstos, para que hagan parte de sus compañías” (Ibíd.). De manera similar a los planes de períodos pasados, el ecoturismo resulta un eje de desarrollo al que se le apuesta. En particular, se enfocan los esfuerzos de esta línea en el Alto de San Miguel. Desde el objetivo general, las Alianzas Público Privada están en el centro de la apuesta de desarrollo. En total, se propone realizar 7 APP, fundamentado en que éstas “cumplen un papel fundamental, con la inclusión de los recursos físicos, financieros, humanos y técnicos que pueden poner a disposición del desarrollo local” (Ibíd.). La conectividad intermunicipal sigue estando como prioridad para la agenda de transporte y movilidad. Se incluye un proyecto de conexiones viales intermunicipales hacia El Retiro y Angelópolis. Propone además aprobar 6 unidades de actuación urbanística para aplicar tratamientos urbanísticos. También adquirir 3 mil metros cuadrados de lotes para banco de tierras municipal. Lo anterior, con el propósito de lograr “el reparto equitativo de cargas y beneficios en la intervención de la morfología urbana del municipio, la estructura predial, el desarrollo de sectores inactivos y la adquisición de inmuebles y predios para el fortalecimiento del espacio público y el equipamiento comunitario” (Ibíd.: 61).

Planes de Ordenamiento Territorial

El primer Plan Básico de Ordenamiento Territorial se adopta el 24 de diciembre del año 2000. Su visión de la ciudad llevó a afirmar que en el 2010 Caldas “será una CIUDAD ECOTURISTICA – AGROINDUSTRIAL y se convertirá en el CENTRO DE ACOPIO DE LA PUERTA SUR DEL VALLE DE ABURRA, su desarrollo económico estará basado en la explotación racionalizada de los recursos naturales, producción limpia y una eficiente prestación de los servicios públicos básicos” (Consejo de Caldas, 2000: 6). Como alternativa de integración con la región, plantea la posibilidad de reactivar el tren suburbano para carga y pasajeros. La conectividad es un elemento central en la estrategia de ordenamiento y

desarrollo del municipio. Por eso define como sus principales vías las carreras 50 y 45 (variante y antigua vía a Caldas, que la comunican con el resto del Valle y a su vez son vías nacionales que conectan al Aburrá con el sur del país) y vías de comunicación con veredas y otros municipios como Angelópolis. Establece como zona de protección el retiro de la vía férrea, cuya reactivación se considera estratégica.

Como área de expansión residencial están los terrenos entre el río y la carrera 48, al oriente del caso urbano. También hay zona de expansión urbana al norte por el sector Villa Capri, al sur de la calle 140 sur y al sur del barrio La Planta, todos con densidad media o alta (Ibíd.: 23). En total, se plantea un suelo de expansión de 2.27 km², frente a sólo 1,85 km² de suelo urbano existente. Sin embargo, ese suelo de expansión queda condicionado a la ampliación del perímetro de servicios públicos. Las áreas de uso industrial incluyen los predios de la Locería, la franja entre el río y la Variante (nuevos desarrollos), la zona entre el sector de Andalucía y la variante (nuevos desarrollos), y desde la calle 144 sur a Primavera (nuevos desarrollos) (Ibíd. 16).

En su conjunto, se proyectan importantes desarrollos de suelo industrial y gran comercio al norte y sur del casco urbano, sobre el eje del río. Se define también un área de producción agroindustrial en el sector de Primavera (Ibíd. 48), localizado al sur del casco urbano. También se aprueba la continuidad de actividades mineras en el territorio, pues se señalan 5 canteras existentes y 11 canteras potenciales. Se definen como zonas de Actividad Múltiple (aquellas que concentran como uso principal el comercio y los servicios) tanto el centro del municipio como los corredores de las carreras 50, 49, 45 y las calles 128 sur y 130 sur. Allí se aplicarán tratamientos de Redesarrollo, Redensificación y Desarrollo (Ibíd.: 15). Como suelo de protección destaca la reserva ecológica Alto de San Miguel y la reserva forestal Alto del Romeral.

La nueva versión del PBOT es del año 2010. En él, se visiona el municipio como puerta de entrada del Área Metropolitana y "líder y protagonista del desarrollo expansivo del Valle de Aburra" (Consejo de Caldas, 2010: 19). La generación de empleo se confía al asentamiento de actividades industriales. Se plantea como corredor de expansión el río, para actividades industriales, de comercio y servicios en torno a los Macroproyectos metropolitanos Parque de Tres Aguas y el Centro logístico del Sur o Puerto Seco. Como proyectos estratégicos municipales está la renovación del centro administrativo, recuperar el corredor férreo y la política de mejoramiento de hábitat (Ibíd.: 115). Todas estas iniciativas se sustentan para el municipio en "sus ventajas comparativas y competitivas por su localización, accesibilidad y calidades ambientales" (Ibíd.: 19), cuyo atractivo tendría que dinamizar la instalación de empresas industriales, comerciales y de servicios, así como atraer recursos para la inversión en los proyectos estratégicos mencionados arriba.

El área de expansión urbana se multiplica respecto al PBOT anterior, al alcanzar las 546.4 hectáreas, de las cuales 394,89 corresponden al Centro Logístico a realizarse en Primavera, al sur del casco urbano. A la mayoría de las zonas de expansión urbana listadas en el plan se les da uso residencial (un total de 96.1 ha), lo mismo que en el suelo urbano consolidado (Ibíd.: 129). Según las normativas de aprovechamientos permitidos, las densidades permitidas son de hasta el triple que en otros municipios del Valle de Aburra, con densidades de hasta 350 v/ha. El corredor de la carrera 50 se define como de Actividad Múltiple en zona de expansión urbana (8,58 ha), lo mismo que el área de la vereda La Corrala aledaña a la doble calzada. Frente a la producción agrícola y agroindustrial, "las zonas de producción en Caldas se localizan principalmente en la parte baja del municipio hacia el centro y sur de este", es decir en la zona rural. Se afirma que se dará tratamiento de redesarrollo al polígono donde se ubica la Locería para uso residencial y comercial, pero sólo cuando esta empresa se reubique voluntariamente (Ibíd.: 190).

Las zonas definidas como suelo de protección incluyen "áreas de especial importancia ecosistémica, las zonas núcleo y conectora del Parque Central de Antioquia, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, entre otras", como el Alto de San Miguel (Ibíd.: 74). En lo tocante a infraestructura y transporte, el PBOT establece que las conexiones estructurantes del municipio las constituyen "la Doble Calzada de Caldas y los anillos perimetrales propuestos, el Sistema Férreo Multipropósito, el sistema férreo nacional y eventualmente el Metro" (Ibíd.: 30). El sistema férreo sería la integración con el corredor multimodal del río, con una estación frente al parque Tres Aguas y la otra en Primavera, los dos Macroproyectos estratégicos. También proyecta un cricuito vial oriental, que conectaría más fácilmente con EL Retiro, Envigado y el Oriente, y circuitos viales occidental (para la expansión residencial) y sur (para el centro logístico). En líneas generales, se adoptan las directrices metropolitanas de ordenamiento en cuanto a modelo de ocupación y sistemas estructurantes, así como los Macroproyectos Parque de Tres Aguas y el Centro logístico del Sur o Puerto Seco. También se evidencia en el tratamiento a los suelos y áreas de protección, vinculados a los proyectos metropolitanos y departamentales como el POMCA y el Parque Central de Antioquia. Sólo se establece plan parcial de iniciativa pública para el Centro Logístico, proyecto estratégico de nivel metropolitano.

Planes Parciales

Según datos de la dirección de Planeación Municipal, en la vigencia de los dos PBOT analizados se aprobaron en el municipio de Caldas cuatro planes parciales, todos ellos en la vigencia del segundo PBOT. El primero en aprobarse fue el Plan Parcial del Sur, en septiembre del 2013. Tres de los cuatro planes son de iniciativa privada, y sólo uno de ellos corresponde a desarrollos en suelo urbano; los otros tres son planes para el desarrollo en suelo de expansión urbana. El mayor de los cuatro es el Plan Parcial del Sur, que comprende el 62,7% del área total de los planes parciales. Este Plan está concebido para la incorporación

al suelo urbano de los desarrollos aledaños al centro logístico de Primavera, uno de los proyectos metropolitanos ubicados en Caldas, cuya destinación principal será comercial e industrial. El mismo uso tendrá el Plan Parcial Rancho Santana. Los otros dos planes tienen como uso principal de sus predios el residencial, con un total máximo proyectado de 3870 viviendas. Para el Plan Parcial Los Cerezos, el índice de aprovechamiento para uso residencial es de 13.75, muy alto en comparación con el resto de municipios del Sur. En total, el 89,6% del área en planes parciales se encuentra en suelo de expansión urbana.

Caldas				
Nombre	Plan Parcial del Sur	Los Cerezos	Rancho Santana	Santa Lucía
Tratamiento urbanístico	Desarrollo en suelo de expansión urbana	Desarrollo en suelo urbano	Desarrollo en suelo de expansión urbana	Desarrollo en suelo de expansión urbana
Ubicación	Subpolígonos 8X y 8U1	Polígono ZU_24D, barrio Acuarela del Río	Polígono ZE8Z	Polígono ZE_3B1
Fecha de decreto	septiembre 2013	febrero 2014	mayo 2015	octubre 2015
Tipo de iniciativa	Privada	Privada	Privada	Pública
Área Bruta	320958	53468	61.861	75533
Área Útil		6999	33.740	
Uso principal	Comercio e industria	Residencial	Comercio, Servicio, Industria	Residencial
Uso complementario	Comercio y servicios	Comercio	N/A	N/A
Cantidad de viviendas	N/A	1604	N/A	2266
Tiempo de ejecución	10 años	15 años	15 años	12 años

Dinámica inmobiliaria

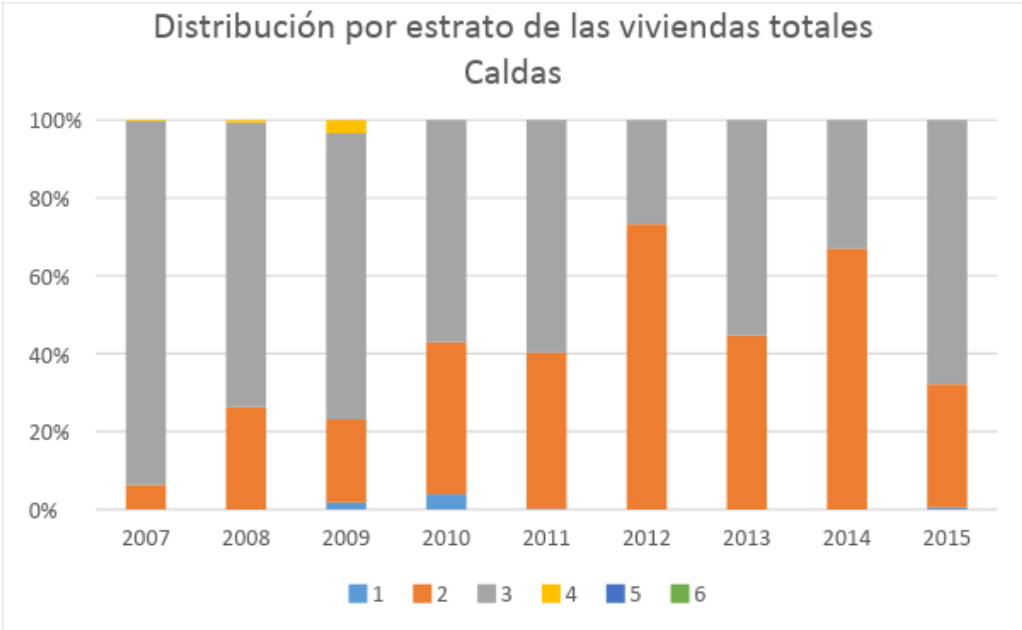
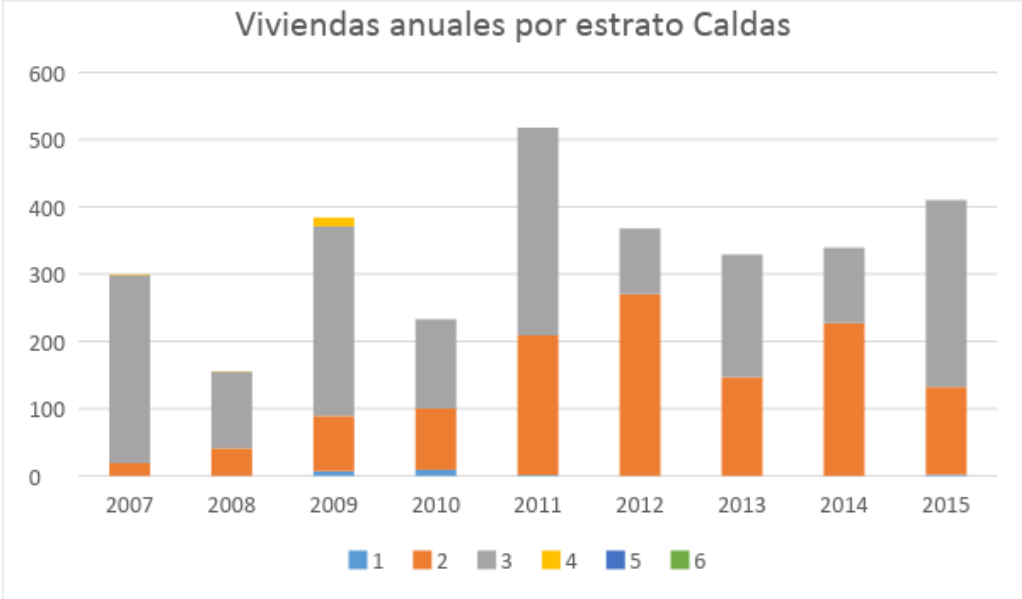
La siguiente tabla, elaborada con base en datos del DANE, muestra el área licenciada en el municipio de La Estrella para los distintos usos cada año entre el 2007 y el 2015.

Licencias de construcción por uso Caldas 2007-2015												
Año	1. Vivienda		2. Industria		3. Oficina		4. Bodega		5. Comercio		6. Hotel	
	Cant.	Área	Cant.	Área	Cant.	Área	Cant.	Área	Cant.	Área	Cant.	Área
2007	12	21.611					3	1.683	8	1.076		
2008	10	14.282			1	78	2	3.963	8	1.844		
2009	12	27.759	1	1.067	1	18			7	2.004		
2010	12	17.121							6	2.478	1	266
2011	12	37.259			1	533	2	6.066	7	1.101		
2012	11	26.538				1.578	1	4.474	6	1.085		
2013	12	25.073					1	2.705	6	951		
2014	12	25.423	1	270	2	96	2	52	7	2.289		
2015	12	29.109					1	847	9	1.764		
Total	105	224.175	2	1.337	5	2.303	12	19.790	64	14.592	1	266

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017).

En el municipio de Caldas, el 85,5% de las licencias entregadas en ese período corresponden al uso residencial. A éste le siguen las licencias para bodegas (7,6%), comercio (5,6%), oficinas (0,9%), industria (0,5%) y hoteles con una participación mínima. La dinámica de las licencias para comercio es muy estable, no así la de industria, que sólo obtiene licencias en dos años de la serie. Las oficinas concentran la casi totalidad de sus licencias en los años 2011 y 2012, mientras que la tendencia de las bodegas es más errática pero también alcanza su máximo en esos años.

La vivienda, como se muestra en el siguiente gráfico tiene altibajos entre 2007 y 2011, cuando alcanza su máximo. A partir de ese año mantiene un nivel estable, aunque más bajo, entre el 2012 y 2015. Las viviendas de estrato tienen un aumento sostenido entre 2007 y 2012, y al parecer descienden en los años siguientes. Las viviendas de estrato 3 tienen un comportamiento más volátil, con la tendencia a aumentar un año y disminuir de manera importante el siguiente.



Entre el 2007 y el 2012 las viviendas de estrato 2 ganan participación de manera sostenida en el total de las viviendas licenciadas. Mientras que en el 2007 el 95% de las viviendas licenciadas fueron para estrato 3, en el 2012 cerca del 73% fueron de estrato 2. Los demás estratos tiene una participación marginal dentro del total de las viviendas. Así, el estrato 4 alcanza su mayor número en el 2009, con algo más del 3% de las viviendas licenciadas. Por su parte, el estrato 1 llega apenas al 2% en el 2010.

La tabla siguiente presenta, entre los años 2007 y 2015, el número de viviendas y el área total licenciada para uso residencial por estrato para el municipio de Caldas en cada año, así como el cálculo del área residencial por unidad de vivienda en cada estrato y el promedio del área por vivienda para cada año. A diferencia de otros municipios, el área promedio por unidad de vivienda parece mantenerse estable, con leves variaciones, a lo largo de los 9 años entre 2007 y 2015.

Viviendas y área licenciada por estrato y año Caldas 2007-2015					
Año	Estrato	Unidades	Área	Área/unidad	Promedio
2007	1	0	0	N/A	72,0366667
	2	19	1308	68,8421053	
	3	280	20208	72,1714286	
	4	1	95	95	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2008	1	0	0	N/A	91,5512821
	2	41	3670	89,5121951	
	3	114	10494	92,0526316	
	4	1	118	118	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2009	1	7	592	84,5714286	72,2890625
	2	82	5618	68,5121951	
	3	282	20323	72,0673759	
	4	13	1226	94,3076923	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2010	1	9	640	71,1111111	73,4806867
	2	91	5744	63,1208791	

	3	133	10737	80,7293233	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2011	1	1	75	75	71,9285714
	2	208	12911	62,0721154	
	3	309	24273	78,5533981	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2012	1	0	0	N/A	72,1141304
	2	270	18519	68,5888889	
	3	98	8019	81,8265306	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2013	1	0	0	N/A	76,2097264
	2	147	10540	71,7006803	
	3	182	14533	79,8516484	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2014	1	0	0	N/A	75,0029499
	2	227	18146	79,938326	
	3	112	7280	65	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	
2015	1	2	195	97,5	70,997561
	2	130	8910	68,5384615	
	3	278	20004	71,9568345	
	4	0	0	N/A	
	5	0	0	N/A	
	6	0	0	N/A	

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017).

El 99% de las unidades de vivienda licenciadas en Caldas en este período están en los estratos 2 (40,3%) y 3 (59,2%). Además, se mantiene la tendencia de los demás municipios de áreas por vivienda mayores en estratos más altos. Es de anotar que Caldas es el municipio con las áreas promedio por vivienda más bajas, seguido de cerca por Itagüí.

Viviendas y área total licenciadas por estrato Caldas 2007-2015				
Estrato	Unidades	Porcentaje	Área	Área/u
1	19	0,6%	1502	79,0526316
2	1215	40,3%	85366	70,2600823
3	1788	59,2%	135871	75,9904922
4	15	0,5%	1439	95,9333333
5	0	0,0%	0	N/A
6	0	0,0%	0	N/A
Total	3018	100,0%	222676	73,7826375

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de

Construcción – ELIC (2017).

Aunque en Caldas, como en La Estrella e Itagüí, hay importantes desarrollos de viviendas en estratos 2 y 3, no hay una participación importante de las VIS y VIP en el total de las unidades licenciadas, pues las VIS alcanzan apenas el 6,52% y las VIP no existen en el municipio. De hecho, sólo en 4 de los 9 años se expidieron licencias para construcción de VIS en Caldas.

Viviendas VIS y VIP licenciadas por año Caldas 2007-2015					
Año	VIS	VIP	Totales	%VIS	%VIP
2007	24	0	300	8,00%	0,00%
2008	20	0	156	12,82%	0,00%
2009	0	0	384	0,00%	0,00%
2010	0	0	233	0,00%	0,00%
2011	4	0	518	0,77%	0,00%
2012	150	0	368	40,76%	0,00%
2013	0	0	329	0,00%	0,00%
2014	0	0	339	0,00%	0,00%
2015	0	0	410	0,00%	0,00%
Total	198	0	3037	6,52%	0,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Estadísticas de Edificación y Licencias de Construcción – ELIC (2017).

Encuesta de viajes

Según los datos de la más reciente encuesta de origen y destino de viajes del Área Metropolitana, en el municipio de Caldas tienen origen diariamente 52.593 viajes, de los cuales un 58.9% terminan en algún punto dentro del propio municipio. Los viajes con destinos por fuera de Caldas se dirigen en un 21.4% a La Candelaria, en un 14.2% a La Estrella, 8.8% a la zona urbana de Sabaneta, 8.7% a El Poblado y en porcentajes menores a otras zonas de la ciudad. El 66.7% de esos viajes tienen como motivo ir al trabajo, y el 11.6% el estudio. El 70.4% de esos viajes de trabajo corresponden a trabajadores dependientes. Al considerar sólo los viajes que van hacia los demás municipios del Aburrá Sur, se obtiene la siguiente distribución de los destinos: La Estrella (32%), Itagüí (25,9%), Sabaneta (20,8%) y Envigado (20,1%). El 74% de los viajes hacia esos municipios son para ir al trabajo.

El total de viajes cuyo destino es el municipio de Caldas y que se originan por fuera de éste es de 14.188 diarios. De ellos, el único origen que aporta más del 10% de los viajes es El Poblado (10,9%). El 69% de esos viajes tienen como motivo ir al trabajo, y el 11.9% el estudio. Mientras que el 31% de los viajes de trabajo corresponden a trabajadores independientes, el 69% restante son trabajadores dependientes. Si se consideran de manera exclusiva los viajes originados en los otros cuatro municipios del Sur, se encuentra que un 23.1% de ellos se originan en La Estrella, un 35.6% en Itagüí, 17.8% en Envigado, y 11.5% en La Estrella. Un 65% de esos viajes son para ir al trabajo, y un 17.1% para estudio. Los trabajadores dependientes son el 74.7% de los que realizan el viaje al trabajo.

ANEXO 2: Panorámicas aéreas comparadas de algunas transformaciones espaciales significativas (2001-2015)

En este anexo se presentan algunas fotografías satelitales tomadas de la aplicación de escritorio de Google Earth, donde es posible visualizar las transformaciones en el tejido y la morfología urbana en algunos lugares significativos del Aburrá Sur en las últimas dos décadas. Se han seleccionado para este ejercicio lugares mencionados como ejemplos en el presente trabajo. En cada caso se compara la fotografía de comienzos del período analizado con otra del mismo lugar a finales del mismo. Con ello se busca ejemplificar visualmente los cambios importantes que han experimentado la subregión en el paisaje y la forma urbana.

Estación La Estrella (La Estrella)



2001



2015

Centro Comercial **Mayorca** (Sabaneta)



2001



2015

Centro Logístico Primavera (Caldas)



2007



2018

Parque Industrial Sur

(La Estrella)



Image © 2013, DigitalGlobe

2001



Image © 2013, DigitalGlobe

2015

Zona Industrial (Itagüí-Sabaneta)



Image © 2010 DigitalGlobe

2001

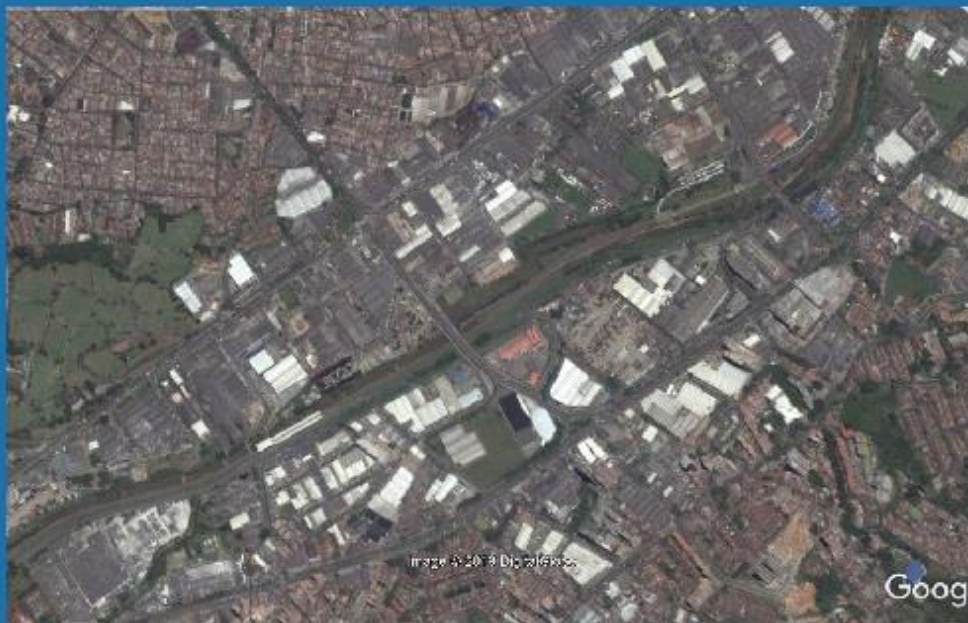


Image © 2015 DigitalGlobe

Google

2015

Ditaires

(Itagüí)



2001



2015

Centro Comercial **Aves Marías** (Sabaneta)



Image © 2001 DigitalGlobe

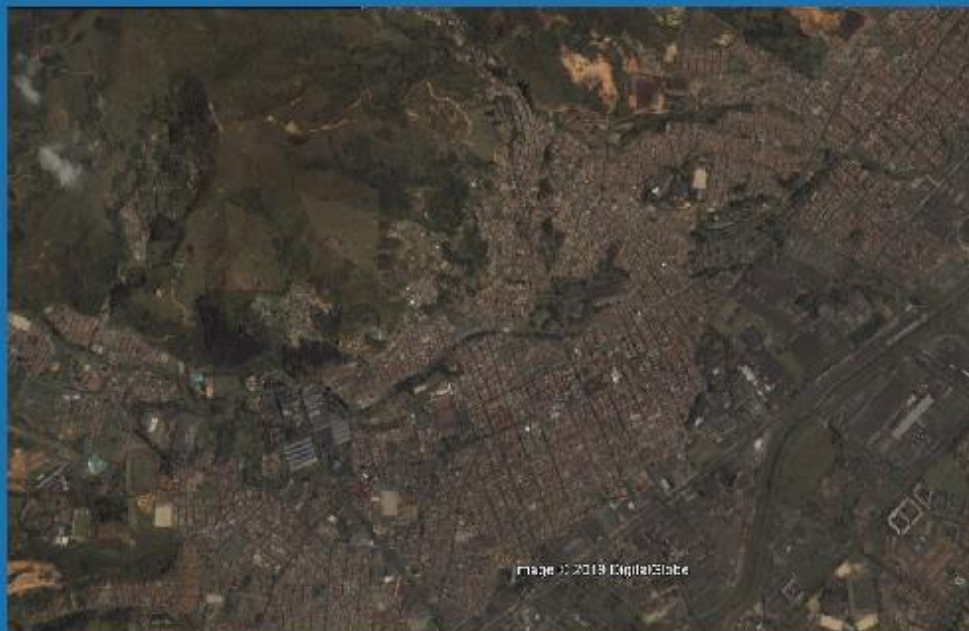
2001



Image © 2015 DigitalGlobe

2015

Vista Aérea Itagüí

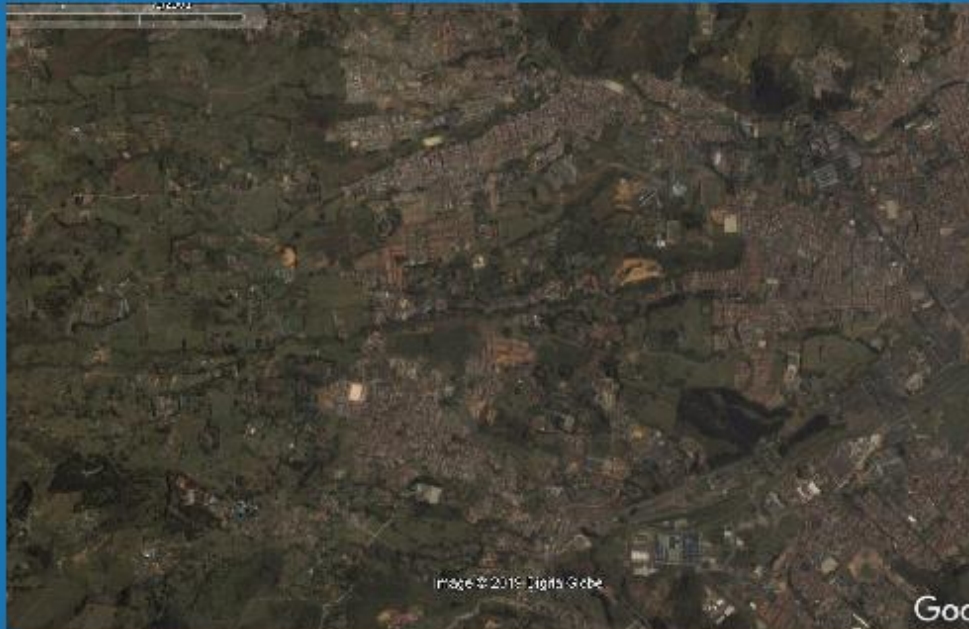


2001

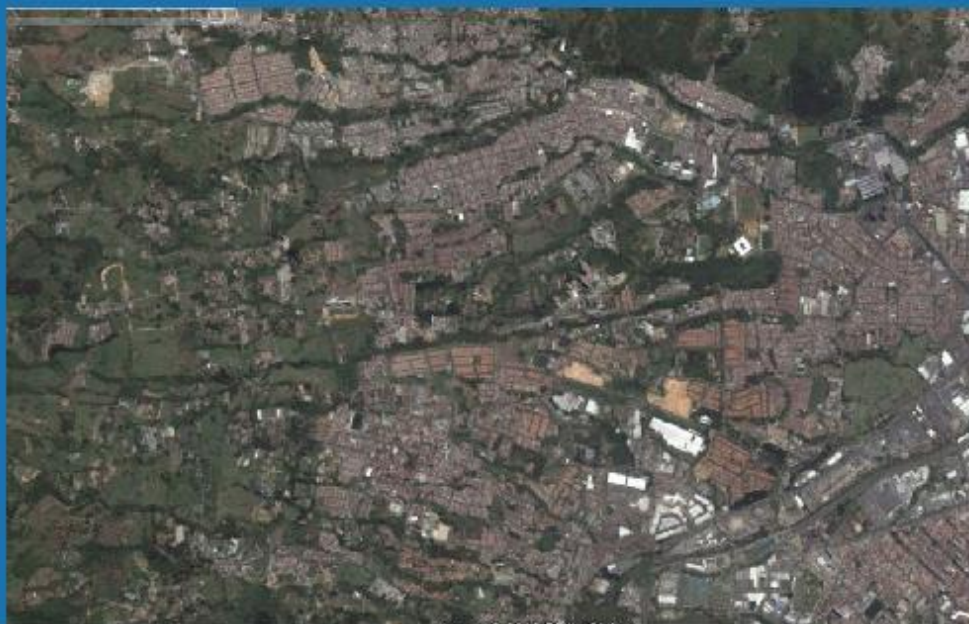


2015

Vista Aérea La Estrella

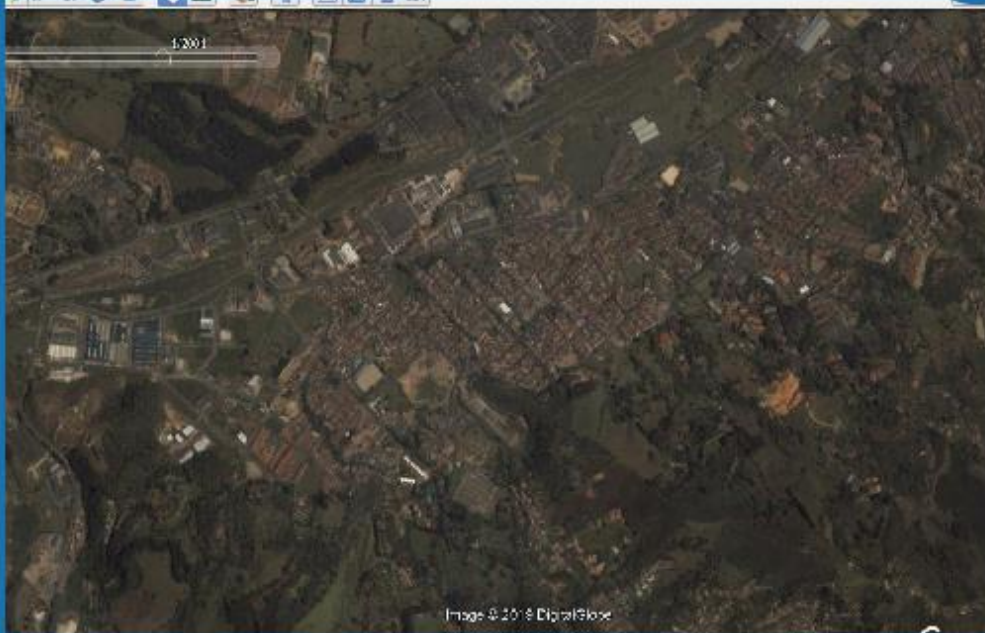


2001

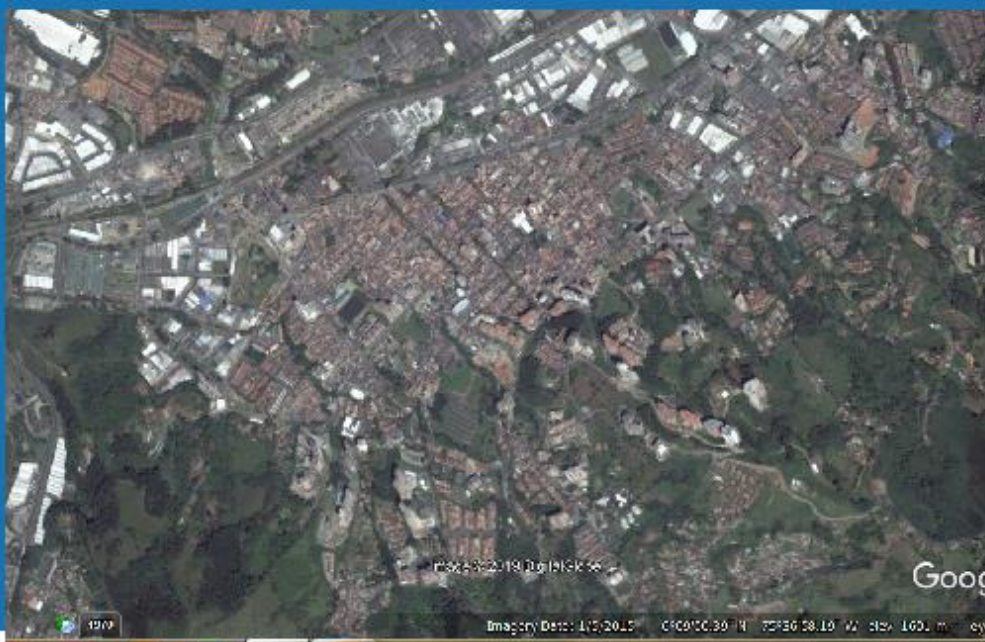


2015

Vista Aérea Sabaneta

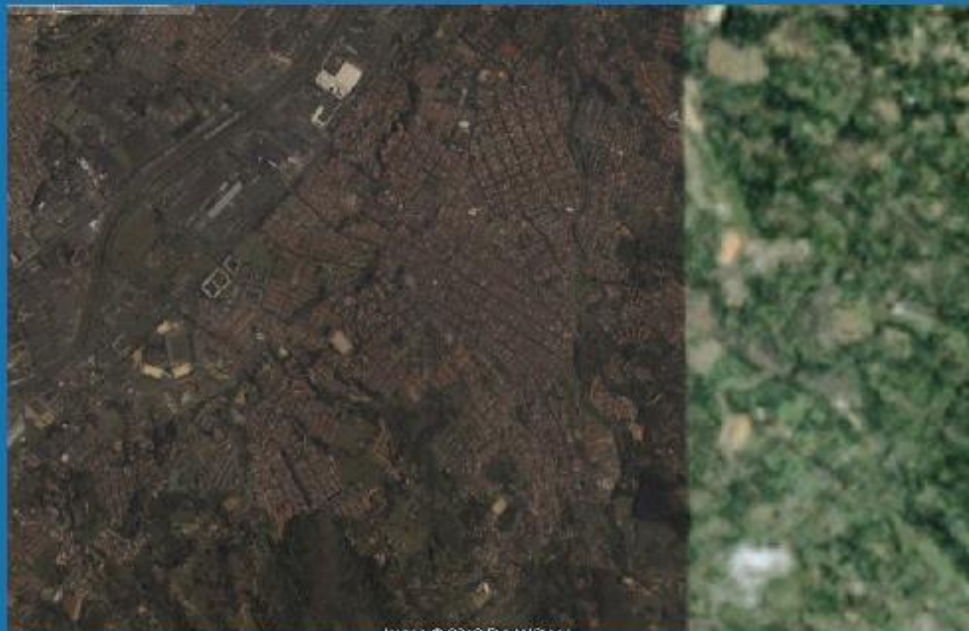


2001

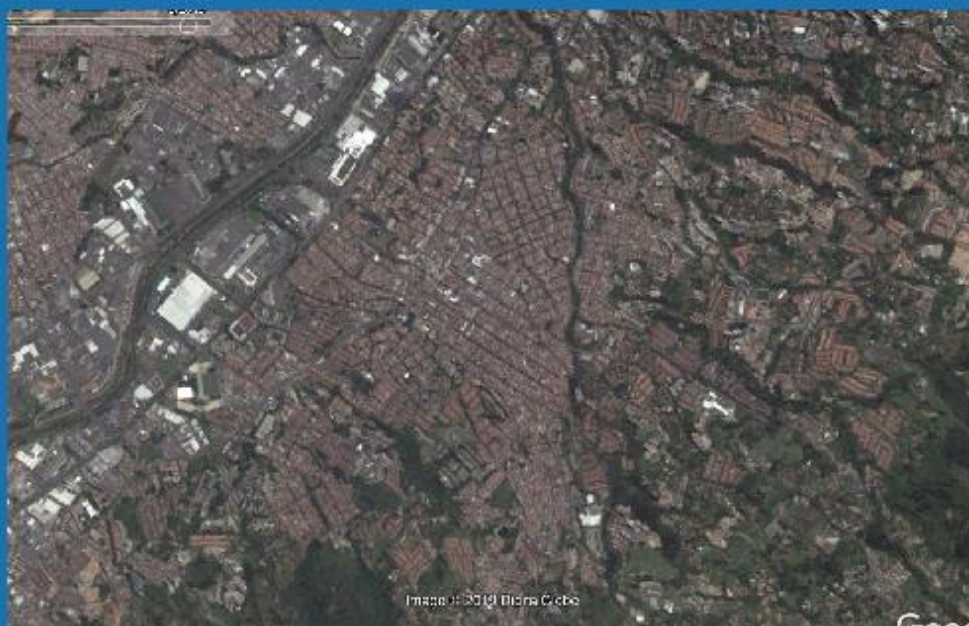


2015

Vista Aérea Envigado



2001

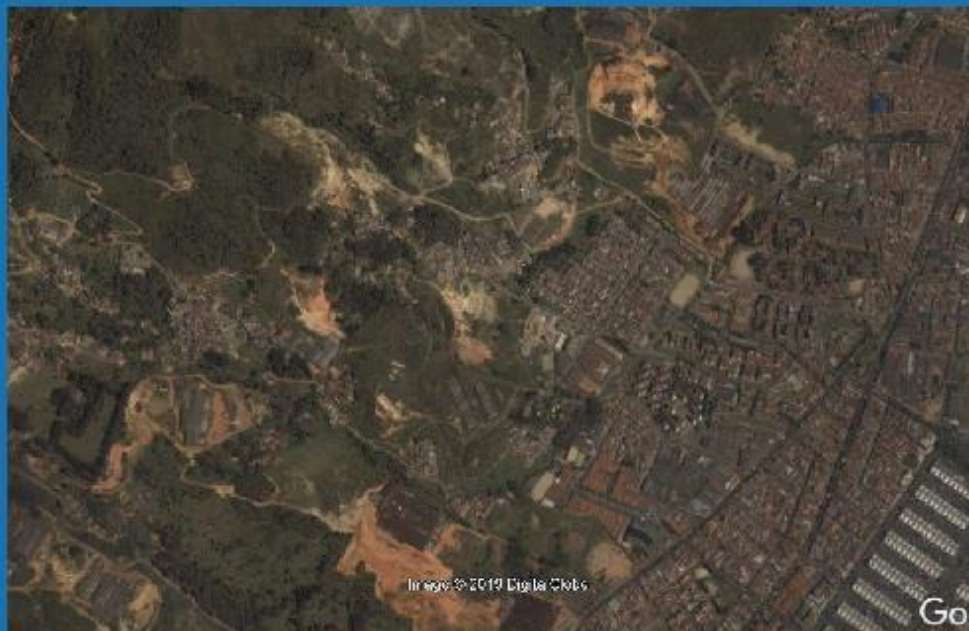


2015

Plan
Parcial

Del Valle

(Itagüí)



2001



2015