



Universidad Nacional de La Plata

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE POSGRADO

*El proceso de densificación residencial del
Municipio de Sabaneta, Antioquia,
Colombia desde el año 2000 al 2018.
Entre el desorden, el deterioro y la
resiliencia.*

Iván Alonso Montoya Urrego

Tesis para optar por el grado de Magíster en Políticas de Desarrollo

Director Patricio Narodowski

Co-Director Santiago Gutiérrez Correa

Ensenada, 7 de septiembre de 2021

Contenido

Resumen	3
Abstract.....	3

Capítulo 1: Introducción	5
Capítulo 2. Marco teórico. El enfoque de la ecología urbana en el marco del debate latinoamericano	12
2.1. El debate general de las ciudades y la planificación	13
2.2 La tradición de la ecología urbana y el concepto de resiliencia	24
Capítulo 3 La Colombia urbanizada y el gobierno local. Instrumentos para la planificación del territorio	29
3.1. Puntos centrales del proceso de urbanización en el marco de la descentralización	30
3.2. Los Planes de Desarrollo	31
3.3 Los Planes de Ordenamiento Territorial	33
Capítulo 4. Municipio de Sabaneta. Características territoriales	39
Capítulo 5. Sabaneta urbanizada, densificada y expandida. Una retrospectiva de la urbanización del Municipio	45
5.1. La etapa 2000-2009 y los problemas generados	46
5.2. La etapa 2009-2018	52
5.3. Un ejemplo de arbitrariedad en una compensación y de resistencia. El caso del lote del Toro	60
5.4. Causas socio-económicas, demográficas y políticas del proceso	62
Capítulo 6. Las limitaciones normativas vistas desde los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Planes parciales de Sabaneta	67
6.1 El Acuerdo 011 del año 2000	67
6.2 El Acuerdo 020 del año 2002	69
6.3. El Acuerdo 022 del año 2009	70
6.4. Los Planes Parciales del Municipio de Sabaneta.....	73
Capítulo 7. El impacto socio-económico y ambiental.....	75
Capítulo 8. Consideraciones finales y lineamientos propositivos.....	82
Referencias bibliográficas	87
Anexo 1: Preguntas guías del trabajo de campo, por objetivo.....	107
Anexo 2 Principios del ordenamiento territorial en Colombia.....	108
Anexo 3 Colombia. Tratamientos urbanos e intervenciones rurales	111

Resumen

En esta tesis se analiza el modo en que se llevó a cabo el proceso de densificación, la expansión residencial y también el incremento poblacional del Municipio de Sabaneta, parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) entre los años 2000 y 2018. Se busca entender las causas exógenas y endógenas incluyendo el análisis de la escasa participación; los cambios normativos en las diversas escalas que lo permitieron, otras acciones del gobierno municipal que desembocaron en dicho proceso así como el intento posterior de modificar la estrategia; también las consecuencias del fenómeno y los impactos provocados. En la tesis se asumen, con un enfoque de ecología urbana las grandes asimetrías generadas, la presión que el centro ejerce en la periferia de las grandes ciudades y la puja por el suelo; se sostiene además que la planificación del desarrollo y el ordenamiento urbano son centrales pero en ciertas condiciones que hacen que la ciudad sea resiliente.

Entre los años 2005 y 2018 en Sabaneta se edificaron alrededor de 18.500 viviendas, y según los permisos de construcción vigentes concedidos a particulares entre los años 2004 y el 2015. Para permitir este proceso el Municipio ha procedido a la aprobación e implementación de los dos Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y diversos Planes especiales (PE). Como en el subcontinente, este proceso ha generado diversos impactos y por eso la cuestión ha sido fuertemente debatida. En ese marco se estudia el caso propuesto

Abstract

This thesis analyzes the way in which the densification process, the residential expansion and also the population increase of the Municipality of Sabaneta, part of the Metropolitan Area of the Aburrá Valley (AMVA) between the years 2000 and 2018 were carried out. Study exogenous and endogenous causes including the analysis of low participation; the regulatory changes in the various scales that allowed it, other actions of the municipal government that led to said process, as well as the subsequent attempt to modify the strategy; also the consequences of the phenomenon and the impacts caused. The thesis assumes, with an urban ecology approach, the great asymmetries generated, the pressure that the center produces on the periphery of large cities and the push for land; It is also

argued that development planning and urban planning are central but under certain conditions that make the city resilient.

Between 2005 and 2018, around 18,500 homes were built in Sabaneta, and according to the current construction permits granted to individuals between 2004 and 2015. To allow this process, the Municipality has proceeded to the approval and implementation of the two Plans Basic Land Use Planning (PBOT) and various special Plans (PE). As in the subcontinent, this process has generated various impacts and for this reason the issue has been strongly debated. In this framework, the proposed case is studied

Capítulo 1: Introducción

En esta tesis se analiza el modo en que se llevó a cabo el proceso de densificación, la expansión residencial y también el incremento poblacional del Municipio de Sabaneta, parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) entre los años 2000 y 2018. Se busca entender las causas exógenas y endógenas incluyendo el análisis de la escasa participación; los cambios normativos en las diversas escalas que lo permitieron, otras acciones del gobierno municipal que desembocaron en dicho proceso así como el intento posterior de modificar la estrategia; también las consecuencias del fenómeno y los impactos provocados.

El análisis cubre el Acuerdo 011, es decir, el primer Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), el Acuerdo 020 del año 2002 por el cual se reglamentan las Fichas Técnicas de Normativa Urbana y el Acuerdo 022 del año 2009 y sus consecuencias. No se incluye el análisis profundo de la modificación del 2019.

El Municipio colombiano de Sabaneta, erigido como independiente en 1968, vivió a partir de los años 2000 un aumento de las construcciones de edificios, torres de apartamentos y conjuntos residenciales cerrados, proceso motorizado por grupos empresariales y constructores particulares que ha producido un nuevo paisaje edificado. Años antes, incluso a comienzos del siglo XXI, no existían edificaciones e infraestructuras de gran escala, solo diferentes industrias y barrios residenciales de baja densidad. Pero ahora sobresalen numerosas torres de apartamentos, para cuya construcción se han demolido casas en el centro o se han urbanizado laderas y quebradas localizadas hacia los bordes urbanos del territorio municipal. Como dice en sus clases Zoraida Gaviria, según nos cuenta Giraldo

Correa en una entrevista “en las laderas de Medellín inventamos lotes moviendo tierra”.

En números, entre los años 2005 y 2018 en Sabaneta se edificaron alrededor de 18.500 viviendas, y según los permisos de construcción vigentes concedidos a particulares entre los años 2004 y el 2015, para el 2030 se construirán alrededor de 34.000 nuevos apartamentos en el Municipio (Vélez Arismendi, 2019; Alcaldía de Sabaneta, 2018). Según las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), en el año 2018 se censaron en Sabaneta 81.797 personas, sin

embargo, cálculos de la administración municipal dan cuenta de un número superior a 100 mil (DANE, 2021).

Se espera que de terminarse la obra pendiente, llegarían 25.000 habitantes más.

Para permitir este proceso el Municipio ha procedido a la aprobación e implementación de los dos Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y diversos Planes especiales (PE) en función de las potestades que les confiere la legislación nacional para ordenar y gestionar el suelo en su jurisdicción. Pero durante la administración municipal del período 2016-2019 se procedió a la suspensión de algunas obras y se modificaron las normas mencionadas, lo cual generó diversas controversias, incluso judiciales, como se mostrará más adelante.

Esto se dio en el marco de una urbanización de toda América latina que ha generado grandes debates y, naturalmente, en Colombia. Según cifras publicadas por Contreras Ortiz (2017) en alrededor del 80% de los 1.102 municipios de nuestro país, la población urbana aumentó entre los años 2000 y 2017; y en diferentes casos el aumento de las tasas de consumo del suelo han sido mayores a las tasas de crecimiento poblacional. Como en el subcontinente, este proceso ha generado diversos impactos.

La cuestión ha sido fuertemente debatida por las importantes consecuencias que genera. Los primeros estudios de América latina se focalizaban ya en los 50s en las diferencias regionales, los problemas de la industria para absorber migrantes, la pobreza urbana y el déficit de los servicios. Se trata del pensamiento funcionalista que se ha sintetizado en la CEPAL pero refleja el de los gobiernos en diferentes momentos que confiaron en la planificación urbana para resolver estos problemas, a partir de la centralidad de la temática de los polos de desarrollo productivo y las infraestructuras (CEPAL, 1969). En los 70 arrecia la crítica a este modelo y aparecen explicaciones que vinculan la situación de la ciudad a la dependencia (Pradilla Cobos, 1974), pero finalmente se produce la irrupción de un enfoque antagónico, basado en la desregulación y las grandes inversiones urbanas con una idea de gobernanza en la que el estado es prescindente, por eso se inaugura una nueva era de planificación laxa (Lucero y Remes Lenicov, 2010)

La economía del conocimiento con su enfoque del desarrollo endógeno incorpora la idea de la producción de complejidad, aparece el concepto de red de ciudades policéntricas y la posibilidad de aumentar la autonomía de las periferias gracias a sus propias capacidades aunque su contracara sigue siendo la suburbanización tradicional (Dematteis, 1996). En los términos de la tradición de la ecología urbana o urbanismo ecológico se trata de entender a la ciudad como ecosistema y estudiar los vínculos centro-periferia –especialmente en la región metropolitana- a partir de la distribución de organización (complejidad) y desorden con los impactos que esto tiene, un elemento que será central en nuestro enfoque (Rueda, 1996).

En América latina el pensamiento de la CEPAL, incorpora la estrategia de la apertura y la desregulación, las grandes inversiones privadas en la ciudad y el desarrollo endógeno basado en conocimiento aplicado para las grandes ciudades mediante un sistema de planes, tanto de desarrollo como de ordenamiento y de ese modo renace cierto optimismo (Bielschowsky, 2003). Como en los 70s aparece una crítica que cuestiona la posibilidad de lograr ese dinamismo, que descrea en los planes y que apunta a las cuestiones estructurales que hacen al impacto de la desigualdad social en la puja por el territorio, alimentada además por los grandes excedentes concentrados en los sectores de altos recursos (Borja y Carrión. 2016) .

En la tesis se asumen, con un enfoque de ecología urbana o urbanismo ecológico como el de Rueda (1996), estas grandes asimetrías, la presión que el centro ejerce en la periferia de las grandes ciudades y la puja por el suelo; se sostiene además que la planificación del desarrollo y el ordenamiento urbano son centrales pero en ciertas condiciones que hacen que la ciudad sea resiliente.

El uso del concepto de resiliencia nos permite entender las debilidades, el proceso de deterioro, especialmente causado por crisis de origen externo y/o debilidades locales de largo plazo y entender cómo se da la reacción para revertirlo a partir de un ideal de ciudad focalizado en la diversidad y la complejidad, lo que permite estabilizar al sistema urbano en un nivel de vida superior (Metzger y Robert, 2013).

Si bien el concepto y los debates sobre resiliencia aportan la cuestión de las capacidades para explicar esa reacción, no hay claridad acerca de las dinámicas sociales, por lo tanto a tal efecto se retoma del debate latinoamericano el enfoque por el cual las pujas de intereses han impedido ese ideal de sociedad mencionado, por lo que es fundamental imponer otro modelo de desarrollo (Abramo, 2012).

Para responder a los objetivos de la investigación se utilizaron como instrumentos de construcción y recolección de datos el análisis documental y la entrevista. Estos instrumentos se aplicaron sobre muestras definidas a partir de un criterio de construcción muestral que Cea D'Ancona (1996) llama estratégico (no probabilístico) donde el criterio de selección de las unidades muestrales responde a consideraciones de la investigación según los objetivos definidos. El tamaño de las muestras se definió a partir de la saturación teórica, es decir, se limitó la recogida de información cuando el agregado de unidades muestrales ya no aportaba nuevos puntos de vista analíticos.

El análisis documental se aplicó sobre una muestra de documentos elaborados desde organizaciones multilaterales y no gubernamentales, por el gobierno nacional colombiano, donde se reglamentan los instrumentos municipales para la planificación del ordenamiento y gestión del suelo, por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), donde se establecen principios y planes ambientales y de transporte, para los diez municipios que la integran; documentos elaborados y adoptados desde las administraciones municipales de Sabaneta, donde se disponen planes, programas y proyectos para el territorio en su jurisdicción; documentos o notas producidos desde agremiaciones inmobiliarias como Vamacol o las mismas empresas implicadas en las obras, así como de instituciones académicas, especialmente la producción sobre el tema de las universidades colombianas donde se exponen interpretaciones y análisis sobre el desarrollo urbano y el mercado inmobiliario en Sabaneta. A su vez se ha hecho un relevamiento de debates en los medios de comunicación de Medellín y Sabaneta, priorizando todos los que han publicado notas sobre el caso.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron como se indica con el criterio estratégico a partir del cual se realizaron entrevistas a seis expertos, estudiosos del tema y 13 agentes territoriales, todos con roles claves pasados o presentes en la planificación del

ordenamiento y el desarrollo del Municipio de Sabaneta, los primeros se filtraron sobre la base de sus investigaciones, diferenciando según lugares bajo análisis o tipo de hipótesis; y los agentes territoriales clave, se filtraron según sus vínculos institucionales. El filtro temático se basa en el estudio o la operación sobre problemáticas específicas: patrimonio, paisaje, ecología y riego, planificación del desarrollo, ordenamiento, formulación de proyectos de obras, participación ciudadana. Los nombres podrán verse citados en el texto sin el año de la entrevista para que el lector pueda diferenciar al entrevistado de las citas bibliográficas.

Cuadro N°1. Expertos y Agentes Territoriales Clave entrevistados

Expertos y Agentes Territoriales Clave entrevistados		
Experto		Características
1	Gilda María Wolf Amaya	Arquitecta. Magíster en Estética. Doctora en Gestión y Conservación del Patrimonio. Docente. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
2	Carlos Mauricio Bedoya Montoya	Constructor. Magíster en Hábitat. Doctor en Proyectos. Docente. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
3	Lina María Escobar Ocampo	Arquitecta. Magister en Diseño del Paisaje. Docente. Universidad Pontificia Bolivariana
4	Gabriel Gutiérrez	Arquitecto. Docente. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
5	Claudia Patricia Campuzano Ochoa	Ingeniera civil. Magíster en Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos. Docente. Colegio Mayor de Antioquia
6	Sara Elisa Guarín Monsalve	Arquitecta. Magíster en Urbanismo. Secretaría de Planeación. Alcaldía del Municipio de Guarne
Agente territorial clave		Dependencia (al momento de la entrevista)

1	Camilo Alfonso Vergara González (1)	Ex Secretario de Planeación y Desarrollo Territorial
2	Rafael Antonio Restrepo Ochoa (1)	Ex Secretario de Medio Ambiente
3	Julián Alberto Grajales Álvarez	Ex Secretario de Obras Públicas e Infraestructura
4	Yuly Paola Quintero Londoño	Ex Secretaria de Educación y Cultura
5	Paula Andrea Castañeda Cano	Ex Directora de Convivencia Ciudadana
6	Fabio Alonso Pava Rojas	Ex Director de Unidad Municipal de Gestión del Riesgo
7	Genaro Avendaño Lopera	Gerente EDU HÁBITAT
8	Gonzalo Vélez Pérez (1)	Exsecretario de Planeación y Desarrollo Territorial
9	Juan José Giraldo Correa (1)	Miembro del equipo de la Modificación Excepcional del Acuerdo 022 del año 2009
10	Licinio de Jesús López Loaiza	Ex Miembro del Concejo Municipal
11	William Castrillón	Exalcalde y Exsecretario de Planeación y Desarrollo Territorial
12	Alba Victoria Sigüencia Sánchez	Profesional Universitario del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)
13	Francisco Restrepo	Abogado del caso Lote del Toro, ex funcionario municipal

(1) Fueron entrevistados también nuevamente en julio 2021

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas se realizaron entre los meses de Mayo y Julio del año 2019 y, en promedio, tuvieron una duración de 45 minutos. Se desarrollaron siguiendo preguntas

guía que se formularon a los entrevistados para orientar sus planteamientos, y que no excluyeron los aportes que ellos consideraron pertinentes, las mismas se ordenaron por objetivo (Ver Anexo 1).

La tesis se presenta en ocho capítulos, incluida la introducción, las conclusiones y propuestas. En el Capítulo 2 se presenta como contexto, el modo en que se desarrolló la urbanización en América Latina y en Colombia en ese marco, y los principales debates teóricos para confluir en el enfoque propio. En el Capítulo 3 se suma a lo contextual una síntesis de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial así como los debates sobre el tema en la escala nacional y regional como parte del proceso de apertura y descentralización encarada por el país desde los años 90s. Se completa el contexto en el capítulo 4 con una descripción del Municipio y sus características socio-económicas y demográficas.

En los capítulos 5, 6 y 7 se responde a los objetivos de investigación planteados. En el capítulo 5 se aborda el proceso político y social que sostuvo la urbanización. Puede verse todo el proceso vivido alrededor de los PBOTs, los focos de discusión especialmente a través de los medios de comunicación y las explicaciones de lo sucedido en base a nuestro enfoque, a otras investigaciones académicas y a los aportes del trabajo de campo; incluso se realiza el análisis de la escasa oposición local al fenómeno, todo tratando de entender las causas exógenas y endógenas de dicho proceso. En el capítulo 6 se analizan los cambios normativos y sus problemas aplicados al caso Sabaneta, se trata de un estudio técnico de los PBOT que se han aprobado en el Municipio para mostrar exactamente los mecanismos que han permitido ese modelo de densificación y expansión residencial y con el fin de hacer ver que la normativa nacional es sumamente laxa y, en el marco de la autonomía municipal, da lugar a este tipo de situaciones. En el capítulo 7 se abordan las consecuencias del fenómeno, los impactos provocados y del aumento del riesgo de su ocurrencia.

En el Capítulo 8, se presentan consideraciones finales y lineamientos propositivos motivados desde los diferentes hallazgos en la investigación.

He aprendido que la gratitud es una virtud que hemos de luchar por poseer, mantener y vivir en el día a día.

Agradezco a Dios por prestarme la vida para lograr buscar hechos de verdad a través del estudio que nos permite dar mayor claridad y servir de una mejor manera en la misión de cada uno.

Agradezco al Doctor Patricio Narodowski, quien estuvo en la dirección de la tesis desde Argentina, permitiendo inspirar mi nueva ruta de vida en disciplina de estudio, exigencia, cordialidad y ante todo confrontación con la academia y aporte a la humanidad. Sin lugar a dudas contar con su dirección fue una invitación permanente a ser más exigente conmigo mismo y tener nuevos retos fuera de mi zona de confort.

A Rodrigo López que en cabeza de CEDAL, ha permitido a mí, y a muchos estudiantes latinoamericanos ver un mundo de oportunidades en medio de la educación accesible a todos.

A mi codirector de Colombia, el arquitecto Santiago Gutierrez, quien me acompañó de principio a fin en concebir la idea de hacer del análisis de la realidad una oportunidad de mejora, al maestro Vicente Gómez por su apoyo y orientación de poder ver nuevas realidades en medio de las problemáticas de ciudad, a cada uno de los profesionales que permitieron conversaciones, entrevistas y hasta puntos diferentes de ver qué la estrategia de la Planeación territorial es factor de calidad y progreso en las ciudades latinoamericanas

Un mensaje a mis hijos, que sin lugar a dudas el verlos crecer y formarse he podido ver en su compañía que hemos de formarnos y estudiar en la tierra hasta el último día de nuestras vidas.

Capítulo 2. Marco teórico. El enfoque de la ecología urbana en el marco del debate latinoamericano

El desarrollo latinoamericano, los límites de su industrialización y los resultados en términos de distribución del ingreso y pobreza han generado una urbanización particular, reflejo territorial de ese modelo. Esto ha dado lugar a un fuerte debate en el que se trata de explicar desde distintas perspectivas y en diferentes épocas las razones de este proceso y las políticas que deberían seguirse para modificarlo, especialmente central es el

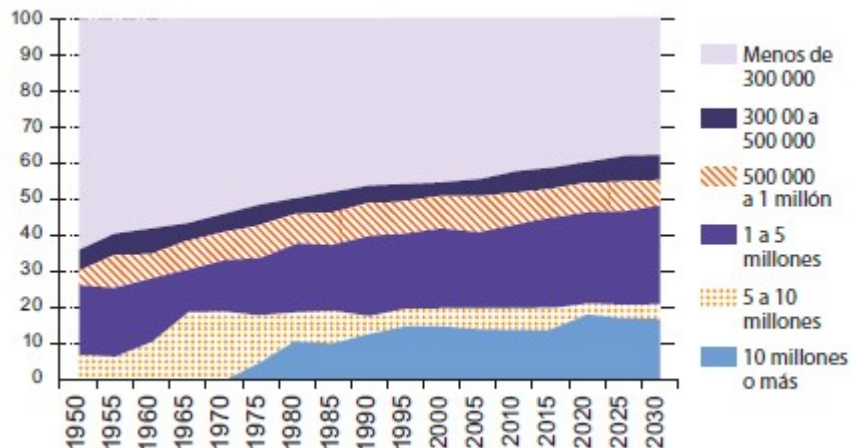
tema de la suburbanización y la vida en la periferia de las grandes ciudades. Cómo se verá, uno de los enfoques que se ha seguido es el de la ecología urbana que analiza la problemática desde la funcionalidad de los territorios. También son centrales en América Latina los análisis que intentan resolver la cuestión mediante una estrategia de mejora institucional o complejización tecnológica y por otro lado los que se enfocan en los problemas estructurales. Esta discusión se afronta en el punto 2.1, donde además se construye un enfoque propio; mientras que sucesivamente, en 2.2, se estudia también inspirado en la ecología, y a partir del concepto de resiliencia, la capacidad de las ciudades de enfrentarse con estas situaciones y reorientar su desarrollo.

2.1. El debate general de las ciudades y la planificación

Países como Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Brasil, México ya podían considerarse urbanizados a inicios de los 70s y hoy han logrado tasas importantes. En promedio para la región, la población total aumentó un 2,45% anual entre 1965 y 1990, mientras que la población urbana lo hizo al 3,25%. Durante la década del '90 el crecimiento poblacional es del 1,77% anual mientras que la población urbana aumentó al 2,36% (CEPAL, 2004). A partir del año 2000, esta tasa de crecimiento demográfico y urbanización giran en torno al 2%.

Respecto al tamaño del tejido urbano, Chile tenía ya en los 2000 un 64% de habitantes viviendo en ciudades de más de 100.000 habitantes, Argentina un el 62%, Brasil un 49%, México un 45% y Colombia estaba por debajo (CEPAL, 2004). Desde los 2000 se visualiza el estancamiento de la migración campo-ciudad, se estancan las grandes ciudades pero crecen aquellas con más de 1 millón de habitantes. Para 2030 se estima que la mitad de la población vivirá en ciudades de ese rango.

Cuadro N°2. América Latina y el Caribe: población urbana por tipo de ciudad, 1950-2030
(En porcentajes)



Fuente: Montero y García (2017)

Si se analiza la concentración urbana, Argentina ostentaba cerca del 45% del total en su Región metropolitana de Buenos Aires; en Colombia, Bogotá concentraba más del 20% en

2000 (Jorge Rodríguez Vignoli, 2002). Según ONU-Habitat (2020) América latina tiene 6 metrópolis de más 10 millones de habitantes; 3 con entre 5 y 10 millones y 65 de entre 1 y 5 millones. La población metropolitana crecerá según la fuente a una tasa promedio anual de 1,06% entre 2020 y 2035 contra el casi 2% de los anteriores 20 años.

Colombia muestra de los 50s a los 70s, en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones y también de aumento de la violencia, una urbanización acelerada aunque menos intensa que en otros países. En 1964 la población urbana superaba levemente la rural y los municipios que más crecían eran los de más de 100 mil habitantes. Luego de un leve aumento de la población rural de 1974 a 1985 comienza el declive de las tasas de natalidad en ambos ambientes (Ruiz Ruiz, 2008). Según DANE (2021), actualmente el 76% de la población es considerada urbana y las tres áreas metropolitanas más grandes entre las legalmente constituidas, más la de Bogotá, contienen al 50% de la población del país.

En este contexto, ya en los '50 comienza a estudiarse en América Latina la forma de urbanización con énfasis en las diferencias regionales, los inmigrantes internos y las dificultades de la industria para absorberlos, el tema de la pobreza urbana, la imposibilidad de dotar a la ciudad de servicios y la nueva realidad de los barrios

marginales. Nacen los estudios de problemas urbanos y regionales (Valladares y Pretes Coelho, 2003).

En 1956 en Bogotá surge la Sociedad Interamericana de Planificadores (SIAP) que funcionó con fuerte dinamismo hasta inicios del 2000 con presidentes y directores de gran renombre, como Jorge E. Hardoy, Fernando Aguirre, Germán Samper, Alejandro Rofman y un sinfín de actividades sobre planificación del desarrollo, políticas, cuestiones ambientales. En su propio ámbito surge además la Asociación de Planificadores Sociales de América Latina (APSAL) integrada por diversas instituciones (Camacho, 2007).

Por esos años nace el ILPES, dentro de la CEPAL, con el fin de dar capacitación y asesoría en planificación, especialmente en la elaboración de proyectos, en estrecha colaboración con la OEA y el BID. En esa primera etapa empieza a darse el Curso de Planificación Regional del Desarrollo. En el enfoque, como en SIAP, se asumían las asimetrías como parte del todo nacional influenciado por el enfoque centro-periferia (por eso las controversias con el BID) y la teoría de los polos, especialmente de esta última surgía la importancia de la planificación (Riffo, 2013; Franco, 2015)

La planificación urbana y regional adopta un rol central para la CEPAL, y hay cierto optimismo respecto a la posibilidad de enfrentar el diagnóstico con éxito. Se trataba de lograr la desconcentración productiva, mediante nuevas infraestructuras y polos en las grandes urbanizaciones, la construcción de viviendas, servicios en zonas prioritarias, etc (CEPAL, 1969). En este texto citado se pueden ver los primeros planes nacionales, los mismos, en el caso de Chile y luego Brasil y Colombia incluso fueron sometidos, asesorados por el ILPES, al Panel de Expertos de la Alianza para el Progreso. Este organismo, como el SIAP, es un interesante reflejo de los debates latinoamericanos sobre el subdesarrollo y el problema regional/urbano.

Ya en los 70s, también, dentro de la CEPAL y la OIT, específicamente la PREALC surge el tema de la informalidad (Tokman, 1978), al mismo tiempo, se renuevan los intentos de planificación urbana como respuesta al agravamiento de los problemas de vivienda, el deterioro de los servicios y de la infraestructura.

Por entonces, y concomitante con el giro político de inicios de los 70s, arrecia la crítica de la planificación regional como vía para las transformaciones debido a la influencia de la teoría de la dependencia y de la sociología urbana marxista (Lefebvre, Topalov, Lojkine).

Hay un concepto clave, el de “explotación urbana” resultado de un tipo particular de desarrollo económico que afectaba la cuestión urbana generando los graves problemas mencionados. En este enfoque es central el tema de la especulación inmobiliaria y las dificultades para enfrentarla (Pradilla Cobos, 1974). La salida implicaba grandes cambios estructurales y un gobierno de nuevo tipo, no sólo en las ciudades (Singer, 1971).

Ya en los 80s se inician en América latina procesos radicalizados de apertura económica en base al libre mercado, las privatizaciones y la descentralización estatal, en ese marco hay un enfoque urbano con eje en las grandes inversiones de infraestructura y para espacios de consumo privados, llevados adelante en el marco de planes en diversas escalas. La ciudad como el resto de los municipios, se ve impactada por el proceso de privatizaciones de los servicios. En lo que hace al gobierno, el modelo incluiría responsabilidades especialmente regulatorias y de apoyo a sectores vulnerables, según la escala (Ciccolella, 2000).

De este modo surge el concepto de gobernanza urbana en el que el Estado garantiza la gobernabilidad, la ley, la transparencia (Zurbriggen, 2011). Se supone la planificación urbana y regional de baja intensidad, indicativa, descentralizada. El modelo a nivel teórico admitía que la ciudad debía adaptarse a la reconfiguración del sistema productivo global, compitiendo para atraer las actividades más rentables en las nuevas redes globales (Scott, 1994). De todos modos las problemáticas anteriores se profundizan (Ciccolella, 2000).

En este pensamiento de matriz neoclásica, hay una versión importante del modo de abordar la cuestión ambiental a través del concepto de externalidades, entendidas como fallas de mercado en la medida de que éste no logra capturar con un precio los efectos, especialmente sobre los recursos no renovables, que la acción de un “individuo” tiene sobre otros “individuos”. La teoría indica que se debe producir un mecanismo institucional basado en derechos y permisos o diversos instrumentos fiscales (Martinez Alier, 1998). En este caso surge el problema de definir el daño ambiental si esto fuera posible, se lo hace cuantificando servicios ambientales valorizándolos mediante simulaciones de mercado, tema muy discutible, pero que será importante al analizar las compensaciones colombianas. Tampoco es claro que los recursos renovables puedan ser protegidos de la depredación a partir de su propio precio, la pesca –o la tierra urbana- es un buen ejemplo, en ese caso, un recurso renovable puede cambiar de estatus (Narodowski, 2012).

Luego, a fines de los 80 aparece el pensamiento de la economía del conocimiento y los distritos industriales sobre la base del concepto de desarrollo endógeno en que se acentúa la movilización de recursos internos del territorio. Se supone una relación región-Estado diversa debido a la descentralización donde el gobierno local es la representación de una red de actores empresariales, institucionales y sindicales que acuerdan un cierto modelo de desarrollo basado en la producción de complejidad (Vázquez Barquero, 1998). Comunidad y empresas se integrarían en el territorio generándose procesos dinámicos a partir de una construcción colectiva en la que el gobierno local tiene gran importancia (Becattini y Rullani, 1993 en Narodowski, 2008). Debido a las características sistémicas del enfoque hay una idea de co-evolución cultural, tecnológica y ambiental que pone este último aspecto en un lugar preponderante (Rullani, 1997 en Narodowski, 2008).

A nivel urbano se complejiza el pensamiento del mencionado Scott año? y prolifera la idea de la aparición de redes de ciudades menos jerárquicas justamente debido a la posibilidad del desarrollo endógeno: se trata de las redes policéntricas que reemplazan la vieja suburbanización. En palabras de Dematteis (1996) es la difusión reticular, proceso en el cual se constituyen tejidos mixtos residenciales y productivos (industriales, terciarioproductivos, agro-industriales, turísticos) consecuencia del modelo endógeno del distrito industrial basado en procesos innovativos de la descentralización metropolitana, tanto en el vínculo de ciudades integradas y ciudades intermedias o en periferias proactivas. De algún modo son las exópolis planteadas críticamente por Soja (2000), es decir, espacios “externos” que crecen con la inversión incluso de actividades de punta producto de fuerzas exógenas. También podría interpretarse de un modo similar el enfoque de Sassen (1989), aunque ya no con el eje en la tecnología sino en la preminencia de actividades cuaternarias, en primer lugar, las finanzas y tampoco como desarrollos endógenos sino con influencia de lo global.

En estas situaciones según Dematteis (1996) se puede dar un aumento de la ocupación de la periferia contra la caída en el centro y una disminución de los flujos de transporte, y ahí puede hablarse de una real descentralización proactiva, en la cual la periferia tiene una estructura funcional urbana autónoma que le es propia, pero también puede darse que haya centros que mantienen en paralelo su dinamismo. El estancamiento ya no se produciría como en la posguerra industrial debido a la saturación del uso del suelo por el aumento poblacional, sino según las especializaciones.

En contraposición, este autor menciona la combinación de la antigua suburbanización jerárquica de las áreas metropolitanas con la formación reticular o directamente, en casos problemáticos, la reproducción de la suburbanización tradicional, en la que se verifican aquellos problemas más tradicionales de vivienda, transporte, etc. Para enfrentar estos problemas y lograr progresos en las periferias este tipo de autores plantean un modelo de desarrollo local endógeno en el cual los gobiernos de las tres escalas generan condiciones para los procesos innovativos en red como en los distritos, como representación de una sociedad civil activa, pero se ha trabajado poco el tema de las grandes ciudades.

Sassen (1989), menos optimista, analiza incluso en ciudades proactivas, la suburbanización y el modo en que las firmas influyen la organización interna de las ciudades, echando de barrios enteros a los sectores incapaces de afrontar la especulación inmobiliaria. Soja (2000) con otro enfoque llega a conclusiones similares, lo que da lugar a la “ciudad fracturada”.

Estos procesos pueden abordarse también desde la tradición de la ecología urbana, en la que se analiza el territorio, por ejemplo, la región metropolitana considerando al/los centro/s y la/s periferia/s según sus atributos y por ende, su funcionalidad y, a partir de allí, los intercambios que se producen entre ellos y con el exterior (Rueda, 1996). Así se puede entender también la organización interna que se da cada espacio para cumplir dichas funciones (Nicolís y Prigogine, 1977 en Rueda, 1996).

Rueda (1996) introduce el principio de Margalef (1986) y concluye en que la suburbanización sirve al centro para aumentar su estructura compleja—generalmente más integrada— con la creación de áreas periféricas monofuncionales (por ejemplo, ciudades dormitorio) con poca organización, que ven aumentar en su territorio la entropía, es decir, su desorden. Y además esto sucede con consumo de grandes cantidades de energía, suelo, materiales, tiempo, incluso el estado de ánimo debido al tráfico, etc., segregado socialmente, limitando la sociabilidad, generando violencia e inseguridad, gentrificación y sin considerar los límites de la capacidad de carga de los sistemas porque cuando no se logra minimizar la congestión, se construye una nueva infraestructura y así, sucesivamente (Rueda, 1996, 2001, 2019). La clave para este autor está en la ciudad integrada de dimensión media, y en el caso de las grandes ciudades, la complejización, es decir, la diversificación de las periferias. Para él, el reciclaje del tejido de la periferia, a partir del aumento de la diversidad de sus componentes (esto planteado en términos

productivos, sociales y culturales), genera cohesión social y oportunidades, y una relación de empleos e inversión más eficiente que las operaciones de alto valor. Esto da lugar a la permanencia de una heterogeneidad social que contribuye a esa diversidad productiva planteada como un círculo virtuoso. Rueda (2013) planteará un modelo de ordenamiento territorial sostenible a partir de una gobernanza local que permita representar los objetivos de toda la sociedad y limitar los intereses individuales de desarrolladores, empresas eléctricas, de agua, etc.

Del pensamiento asociado a las posibilidades del desarrollo endógeno, surge especialmente en Europa la preminencia de la planificación regional, de nuevo de baja intensidad en este enfoque como negociación entre escalas y con un eje importante en el estímulo de procesos innovativos en distritos industriales de ciudades intermedias o de periferias metropolitanas. Este modelo ha dado lugar a la política programática de regiones de la UE en base a Fondos Estructurales, los planes (nacionales, regionales y locales) por ejemplo en Italia, como luego se verá en Colombia y el desarrollo de clusters (Lucero y Remes Lenicov, 2010; Bolgherini, Caputo y Taglietti, 2016).

En paralelo, en los años noventa se implementa desde los mismos Fondos Estructurales pero para las áreas urbanas la Iniciativa Comunitaria URBAN inspirada en el modelo inglés de City Challenge, que financiaba estrategias para reactivar áreas en declive, a partir de un partenariado entre las autoridades locales, el sector privado, la comunidad local, etc. En el caso europeo se prestó especial atención al estímulo de programas en barrios degradados, mejoras de las infraestructuras, de los servicios sociales, sanitarios y de seguridad, medio ambiente, y nuevas actividades económicas con apoyo a empresas y comercio local, planes de formación (De Gregorio Hurtado, 2015). Al mismo tiempo, los planes de ordenamiento territorial comienzan a ser compatibles con los planes de desarrollo y la Comisión Europea (1999) insta a incorporar los impactos ambientales. La normativa de uso del suelo, incluso el modo de legislarla es mucho más taxativa (van der Molen, 2004)

A América Latina, en el marco de la ofensiva crítica del Estado ya mencionada, le llega en los 90s el enfoque del desarrollo local basado en distritos en ciudades intermedias (Jordan y Simioni, 1998). A nivel de regiones metropolitanas la CEPAL asume la idea de salir de la crisis industrial entendiendo la globalización como oportunidad, cierta desregulación y privatización en el contexto de la descentralización fiscal, incorporando

las ideas de la economía del conocimiento y los distritos, con una mayor presencia del Estado al menos en comparación con las posiciones extremas de mercado (Bielschowsky, 2003).

Y en ese discurso, el desarrollo y la planificación pasan a entenderse como procesos de participación activos para lograr ese desarrollo (Riffo, 2013). Surgen los planes estratégicos nacionales y/o departamentales, locales y urbanos, similares a los europeos como herramienta para el desarrollo productivo local y especialmente la mejora de las infraestructuras, no taxativa sino como marco de referencia de los agentes económicos que participan en este consenso y en forma de parámetros de los nuevos proyectos (Steinberg, 2001; Jordan, 2003)

En cuanto al uso del suelo, Katzman (2001) propone una planificación adecuada a fin de enfrentar la segregación. Montes Lira (2001) presenta los instrumentos de ordenamiento territorial como una herramienta válida y muestra diversos casos que habían desarrollado algunas ciudades en los 90, entre ellas Bogotá. Jaramillo, Moncayo, Alfonso (2011) plantean la importancia de este mecanismo en la medida de que el mercado no logra resolver la informalidad urbana. En el estudio que presenta la CEPAL en 2019 se muestran los progresos en el ordenamiento territorial latinoamericano y se plantea la necesidad de articular el planeamiento en sus diversas facetas con instrumentos que complementen la acción pública y privada.

Massiris Cabeza (2002) muestra la evolución previa del concepto, aunque siempre alrededor del objetivo de administrar la ocupación del espacio para controlar los impactos de las actividades económicas. En algunas definiciones se incorpora la idea de lograr los objetivos del desarrollo y la preservación del ambiente. De este modo se vincula la antigua planificación regional a este objetivo, focalizado en las ciudades. Y si bien ya había en los 70s una planificación urbana basada en normas reguladoras de uso del suelo (por ejemplo, en Argentina y Colombia) las mismas no tenían el alcance que tuvo luego el instrumento. Es en los años noventa que surgen los planes de ordenamiento como se conocen ahora y los planes estratégicos.

Steinberg (2001) dice que diversas ciudades se proponían compatibilizar sus Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Estratégicos, fundamentalmente económicos y productivos, pero no muchos lo lograron fehacientemente. No es fácil encontrar documentos que relacionen planificación económica y de desarrollo productivo a nivel

urbano y ordenamiento territorial, ese puede considerarse un déficit. Y un tema que ha sido importante es la falta de capacidad de los gobiernos municipales para su redacción, su implementación y el control de las pugnas existentes. Una parte de la bibliografía se refiere a capacidades de gestión (González Vukusich, 2003). Otros lo plantean como un tema de que no se ha estimulado la participación y no se ha trabajado en la generación de consensos (Massiris Cabeza, 2002; Cruz Gallach, 2008)

De todos modos, la CEPAL valora los progresos, el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo en su web¹ relevó 63 instrumentos de planificación urbana y muestra que **25** países tienen una ley que los regula, el 75% es normativo, el 68% a cargo de un ente subnacional. Por otro lado los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con una ley, una política y/o un plan de Ordenamiento Territorial, en 19 hay instrumentos que articulan la planificación sectorial y territorial, el organismo relevó 70 instrumentos de Ordenamiento Territorial en el subcontinente. Si se analizan según CEPAL (2019) los temas de los planes son el desarrollo rural, sostenibilidad y resiliencia, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Algunos instrumentos se analizan en el próximo capítulo para Colombia.

Dado que en la actualidad las ciudades latinoamericanas e incluso de Europa no parecen haber resuelto sus graves problemas, y en algunos casos aumentaron las disputas, han surgido –como sucedió en los 70s con la “ciudad expoliada”- cuestionamientos respecto a esos enfoques (que se han sintetizado en la CEPAL), incluido el planeamiento. En la tradición estructuralista, diversos autores como Silva Leme (2002) para San Pablo o De Mattos (2001) para Santiago de Chile cuestionan que exista tal dinamismo porque no se han producido grandes cambios productivos y la economía sigue basándose en actividades con poco valor agregado.

Otros sostienen que las bases racionalista y tecnocráticas han hecho que los planes sean poco realistas, ejercicios de marketing, que no reflejan contradicciones, intereses, presiones, incluso son negadores de la política, o intervienen abiertamente a favor de los grandes jugadores (Vainer 2000; Sotelo Maciel, 2013)

¹ Ver <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/urban-development>

Lo que plantean, como lo hace Abramo (2012) es que debido a la desregulación y la escasa participación del Estado y su incapacidad de generar integración y una distribución más equitativa de posibilidades y niveles de ingreso, la ciudad latinoamericana se construye como reflejo territorial de la pugna de los dos extremos de la estructura social. La disputa de los dos mercados informales del uso del suelo determina el modo en que la ciudad crece y se hace difusa, y también el modo en que se compactan los centros mediante el aumento de la densidad y la verticalización. Ese proceso de exclusión se multiplica y genera la gran diferenciación de sectores urbanos, en el marco de un mercado de trabajo dual típico del subdesarrollo (Pradilla Cobos y Márquez López, 2008).

Alfonso (2007) y Abramo (2012) plantean que esa fragmentación se reproduce porque los sectores de un ingreso medio o bajo priorizan la cercanía a ciertos ambientes y dotaciones y los sectores de nivel alto pueden hacer uso del transporte y prefieren otros ambientes, a otro costo. La segregación es un fenómeno estructural que refleja la estratificación. La misma es aprovechada por las constructoras para definir sus negocios. De esto surge que el vínculo entre el gobierno y los desarrolladores será estrecho dado que las condiciones de accesibilidad y habitabilidad son garantizadas por el primero y son una clave de la transferencia de riquezas en la ciudad (Alfonso, 2007).

Borja y Carrión (2016) son gráficos cuando ponen en discusión los conceptos del enfoque del libre mercado como competitividad urbana y desarrollo local, cohesión social, participación, gobernabilidad, dado que se sostiene como central la capacidad de los grandes inversores y la mercantilización de la ciudad, reflejo de una problemática de escala global.

Y como además hay una gran presión para generar trabajo y recursos tributarios, el sector de la construcción tiene gran importancia. El problema es que, en países en donde hay grandes excedentes privados concentrados, especialmente basados en la explotación de recursos naturales, baja presión impositiva y ausencia de otros destinos productivos, las obras están destinadas a la conservación y acrecentamiento del ahorro (incluso cuando se usan como vivienda como en el caso bajo estudio) (Sbatella, Chena, Palmieri y Bona, 2012). El tema es que desde los '90 y luego en los 2000s debido a las reformas económicas en América latina, la desindustrialización, la necesidad de inversión privada, y debido al aumento del precio de los commodities, se da un ingreso de capitales y aumento de excedentes que exagera la lógica (Pradilla Cobos y Márquez López, 2008).

Tiene un efecto en el PBI y en el empleo de corto plazo, pero desvía los ahorros privados de otros destinos, por ejemplo, la inversión para fines del negocio turístico o de I+D, también los fines residenciales de los sectores medios y bajos o incluso la vida de los agricultores. Por eso los países centrales –sobre todo los de Europa - suelen intentar un equilibrio razonable para beneficiar a éstos últimos. Son ejemplos importantes, la transformación positiva de los espacios rurales de Italia en agroturismo (Sidali, Spiller y Schulze, 2011). Entre los ejemplos en que no se ha tenido este cuidado sobresale el caso de la invasión de la especulación inmobiliaria en el boom de los 2000 de la costa española perjudicándose el turismo que tiene un multiplicador mayor que el de la inversión inmobiliaria, asegurando un desarrollo más lento pero mucho más de largo plazo y estable (Fernández Muñoz y Barrado Timón, 2011).

Esto hace que le sea muy dificultoso a los municipios enfrentar las presiones especulativas porque, más cuando se trata de un municipio de una región metropolitana suburbanizada que recibe la presión de la demanda de viviendas de las personas que no pueden acceder en el centro y otro tipo de demandas de suelo que también surgen de ese centro, como la disposición de los residuos, junto a la presión de los desarrolladores y las empresas de servicios (Rueda, 1996). Así se cierra el círculo que explica la alianza entre desarrolladores y gobiernos locales mencionada.

En esta tesis se asume este diagnóstico en el sentido de la presencia de grandes asimetrías regionales estructurales que desequilibran la red urbana y presionan sobre las periferias de las grandes ciudades debido a la migración interna en búsqueda de empleo. También se asume la pugna que existe entre agentes económicos que se refleja en la disputa por el suelo y que uno de los problemas más grandes es la especulación inmobiliaria surgida de la falta de un modelo productivo superador.

Se considera a la planificación del desarrollo y a la normativa de ordenamiento urbano centrales para minimizar este tipo de problemas pero a condición de que exista un gobierno local fuerte, representativo de la población (incluso de las generaciones futuras), y que la planificación esté articulada y refleje las problemáticas reales –incluidos los problemas fiscales- y los intereses en pugna a fin de buscar soluciones. Este punto será retomado en el párrafo siguiente.

2.2 La tradición de la ecología urbana y el concepto de resiliencia

En ese recorrido surge el concepto de resiliencia para interpretar los procesos de deterioro de los territorios, que muchas veces se propagan en la red urbana y las capacidades del mismo territorio (sus administraciones públicas y otros actores) para reorientar su desarrollo. Este concepto, como plantearon Metzger y Robert (2013) se ha usado tanto con bases científicas, como para la retórica política y como instrumento operacional. En los términos de Rebotier, Peláez, y Pigeon (2013), la resiliencia ha sido simultáneamente una plataforma para la investigación y para la gestión territorial. Se ha adoptado junto a la comprensión de la ciudad desde el punto de vista ecológico – reflexivamente- este marco teórico para la tesis.

Desde una perspectiva general, Folke, Carpenter, Elmqvist, Gunderson, Wolding y Walker (2002) definieron la resiliencia como el producto de tres componentes: 1) el grado de perturbación que un sistema puede soportar sin perder sus funciones básicas o cambiar su estado; 2) la habilidad de un sistema para autoorganizarse; y 3) la capacidad de un sistema para la adaptación y el aprendizaje. Más tarde, Metzger y Robert (2013), entendieron la resiliencia como la propiedad de un sistema, un grupo social, etc de recuperarse después de una perturbación y retomar su curso (p. 26).

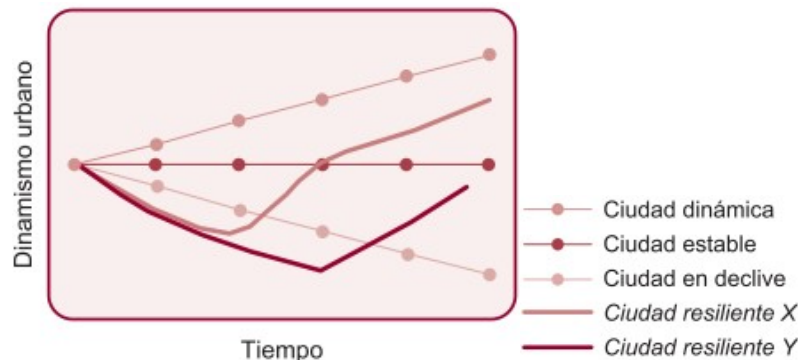
La adopción del concepto en los estudios sobre las ciudades evidencia una paradoja contemporánea que ya se ha analizado: pese a la existencia de más recursos financieros y tecnológicos, y un mayor desarrollo en políticas públicas, globalmente se están incrementado los desastres e intensificado sus secuelas en los asentamientos humanos (Rebotier, López Peláez y Pigeon.2013). Por esto, las primeras definiciones de la resiliencia urbana se enmarcaron en la gestión del riesgo de desastres naturales y en la adaptación de las ciudades a las consecuencias del cambio climático (EIRD, 2005).

Según Rebotier, López Peláez y Pigeon (2013) el concepto de resiliencia en los estudios sobre las ciudades se ha ido relativizando y ha trascendido estas primeras definiciones. La resiliencia urbana es la capacidad de una ciudad o sistema urbano para recuperarse, transformar los sistemas que la limitan y continuar su proceso de desarrollo (Toubin, Lhomme, Diab, Serre, y Laganier, 2012, ; Méndez, 2012, Meerow, Newell y Stults, 2016).

La misma está determinada por el grado de organización del sistema social para aprender del pasado (EIRD, 2005).

En la tipología de Méndez (2012) no es ni la ciudad dinámica ni la estable ni la que va en declive, sino la que se recupera.

Cuadro N°3. Tipología de ciudades según su evolución en un período de análisis



Fuente: Méndez (2012)

En función de ambas definiciones, la vinculada a desastres y la relativa a fenómenos sociales, Méndez (2012) con base a los planteamientos de Polèse (2010) diferencia una Resiliencia A asociada a catástrofes de origen natural o humano como sismos, inundaciones o bombardeos y una Resiliencia B asociada a procesos de declive de largo plazo causados por crisis sistémicas de origen externo, y que son reforzados por debilidades locales, por ejemplo tensiones de orden político, económico o social que requieren cambios en las estructuras político-administrativas. Esta tesis se focaliza en la segunda.

Medellín y 100 Resilient Cities (2016), Fundación idea (2017) y Cali y 100 Resilient Cities (2018) diferencian las tensiones entendidas como situaciones constantes o cíclicas, que debilitan la estructura y la capacidad de respuesta de una ciudad, como el desempleo, la violencia, los desabastecimientos, o las deficiencias en el transporte público, de los impactos, consecuencia eventos desastrosos repentinos e inesperados, como terremotos, inundaciones, ciberataques, o ataques terroristas. Pero se aclara que tensiones e impactos se interconectan en el desarrollo de las ciudades. Se presta atención a las primeras.

Toubin, Lhome, Diab, Serre y Laganier (2012) elaboraron una clasificación de base temporal y distinguieron entre Resiliencia de Corto Plazo, entendida como una respuesta a fallas y Resiliencia de Largo Plazo, abordada como la capacidad de una ciudad de lograr el mantenimiento constante de sus funciones principales, como asegurar la calidad de vida de sus habitantes, la prestación de sus servicios, como una trayectoria ideal que Metzger y Robert (2013) llaman elementos esenciales. Se trabajará especialmente la segunda con este concepto de trayectoria ideal mencionado.

Para definir esa trayectoria ideal, se toma de Rueda (2019) la idea de que la resiliencia depende de la presencia de diversidad, porque en ella se basa el autor para definir complejidad urbana, sinónimo de estabilidad del sistema. Propone crear nuevas centralidades planificando grandes atractores de transporte, deportivos, culturales, sociales y económicos a cambio del modelo basado en recursos.

En ese sentido, se valora el conjunto de objetivos y actividades tendientes a aumentar el “valor agregado” para delinear el perfil productivo, valorándose los acervos individuales y colectivos, entre ellos el conocimiento y la capacidad tecnológica, desarrollo e innovación de negocios locales como modos de lograr mejoras en los ingresos de la población, asegurando políticas laborales y sociales inclusivas, vivienda segura y asequible, mecanismos de financiamiento solidario y el fortalecimiento de largo plazo de la situación fiscal².

A nivel político y social importa la construcción de la/s identidad/es en función de aquel modelo de desarrollo, la gestión del gobierno local eficiente y la estrecha relación con el conjunto de instituciones y con los vecinos mediante las diversas instancias de participación. En ese marco se piensa en un ideal de gobierno local que asegura servicio de salud pública de tipo humanizados y que apoya los emprendimientos sociales y productivos, empoderando a los actores y fomentando la planificación participativa, asegurando el monitoreo de la ciudad y una buena gestión de información.

² En este ejercicio se utilizan los parámetros de la planificación resiliente de ARUP (2015a), para ello, dado los problemas del enfoque para diferenciar sectores (y focalizarse en los vulnerables) e intereses así como las limitaciones sobre las causas de las problemáticas urbanas, se han incorporado elementos propios.

Vinculado a esto se incluye la presencia de infraestructura, vivienda, apropiada zonificación y uso del suelo y junto a ello, la protección de los activos naturales, como el agua, la vegetación y la calidad del aire así como gestión adecuada de ecosistemas protegidos. Se asume que se deben lograr condiciones arquitectónicas, estructurales y urbanísticas para soportar desastres y asegurar el bienestar de las generaciones futuras. Se presta especial énfasis al equilibrio con la garantía de los servicios esenciales, suministro adecuado y asequible de energía y agua potable, redes de transporte diversas, tecnología de comunicaciones confiable, monitoreo de amenazas y gestión del riesgo y una policía competente.

Tomando como base la idea de la “ciudad del desarrollo local” se espera el dominio de una alianza gobierno local –sociedad civil que asegura un comportamiento reflexivo basado en la experiencia y el aprendizaje; con una estrategia robusta capaz de predecir y gestionar problemas y soluciones en forma integral; inclusiva de la diversidad; innovadora, flexible que garantice un ambiente de negocios atractivo en pos de la diversidad de la base económica.

Este ideal nos permitirá analizar los procesos recientes de densificación y expansión residencial han dejado al Municipio de Sabaneta en términos de alteración del funcionamiento de la ciudad y el surgimiento de nuevas –o la intensificación de– problemáticas sociales, así como la segmentación urbana generada por las unidades residenciales cerradas con un gobierno que impulsó el modelo sin encontrar una oposición fuerte.

¿Cómo se determina esa capacidad de reacción? ¿Qué elementos hacen que la resiliencia sea mayor o menor, siendo la ciudad un cuerpo social? Según Toubin, Lhome, Diab, Serre, y Laganier (2012) y de acuerdo a lo visto para cualquier organismo desde el punto de vista de la ecología, se distinguen las capacidades técnicas (atributos), organizativas (de gestión de sí misma y de las interdependencias), incluyendo los dispositivos sociotécnicos a disposición y las capacidades funcionales, cuando la gestión se realiza en un bajo nivel de rendimiento, en el marco de una falla.

Se utiliza el concepto de resiliencia y no de sostenibilidad porque se considera a ésta como estática, la idea de la primera es de reacción, mediada por las capacidades de las

administraciones locales y los actores, sus capacidades técnicas, económicas, sin desconocer –como algunos teóricos del enfoque hacen- los intereses, el problema de la equidad y la justicia social, las contradicciones políticas; además de entender que estos procesos son multiescalares y también que exceden la ciudad para situarse en un marco regional o metropolitano (Meerow y Newell, 2016; Rebotier, López Peláez y Pigeon, 2013); Metzger y Robert, 2013; De la Varga, 2017 Resilient Cities. Metropolis observatory, 2017). La Fundación idea (2017) sostiene que la respuesta de la ciudad va a depender de un conjunto de capacidades y recursos institucionales, pero es un proyecto político en un contexto de intereses opuestos. Rueda (2019) parece depositar la confianza en la comunidad y las redes locales/regionales.

En concreto el enfoque surge en el momento en que se cuestiona la representatividad social de los Estados nacionales, se reconoce la importancia política, financiera y ecológica de las ciudades y se asume que las administraciones locales tienen, o pueden tener, las capacidades individuales y organizativas suficientes para la planificación y gestión del ordenamiento y el desarrollo territorial.

¿De qué depende la activación de esa reacción? Probablemente los teóricos no han descrito adecuadamente las dinámicas sociales que existen en función de poder e intereses, o estructuras jerárquicas de autoridad de los diferentes agentes (ARUP, 2014). La tesis se vale del marco teórico sobre las ciudades de los párrafos anteriores.

En los 60 y los 70s, tanto en el pensamiento de la CEPAL como en los teóricos de la dependencia el gobierno parecía tener el poder de la planificación, aunque en cada enfoque con diversa perspectiva política, entre los segundos a partir de grandes cambios estructurales. La ciudad abierta a los capitales suponía nuevas formas de gobernanza público y privada, en la ciudad inspirada en la economía del conocimiento se presta atención a la red de actores, al acuerdo respecto al modelo de desarrollo con fuerte rol de la región y el municipio, aunque el gobierno de las regiones metropolitanas no estuvo tan estudiado. Rueda (2013) parecía acordar con esta visión con su propuesta de gobernanza local que represente los objetivos de la sociedad contra los intereses particulares. En todos estos casos, la planificación es un instrumento indicativo para esa gobernanza.

Este consenso se traduce en la idea de ciudad de diversos artículos de la CEPAL que retoma la planificación como proceso participativo que de mejorarse, puede generar los resultados esperados.

Por otro lado están los que, tal vez representado en Borja y Carrión (2016) o Abramo (2012) que sostienen que dichos modelos han funcionado poco porque no han logrado enfrentarse eficazmente al poder de los grandes inversores y no han evitado la mercantilización de la ciudad.

De todos modos, para que la ciudad enfrente de modo resiliente sus debilidades en pos del ideal planteado, no parece haber incluso para estos autores otra propuesta que la profundización de un perfil productivo que brinde mayor autonomía y de la participación, la cohesión y la construcción de una identidad sólida y que la misma se refleje en un gobierno local fuerte que actúe en pos del transformar esos aumentos de capacidad productiva en un círculo virtuoso que garantice la infraestructura y una mejora de la situación social, y de nuevo la participación, vista en nuestro ideal.

Esto en reemplazo de la alianza entre grandes desarrolladores y gobierno local que funciona como una salida de corto plazo para generar empleo y recaudación fiscal. Es que esa lógica va conformando una “ideología” que apoya el modelo, limitando las acciones del gobierno local para estimular la participación, con lo cual la oposición no logra una masa crítica, hay poca movilización y tiene un poder limitado, incluso cuando llega a la Alcaldía.

Con esta base lo sucedido en Sabaneta, los problemas y su capacidad de enfrentarlos, será analizado a la luz de los elementos mencionados antes: la presión del fenómeno urbano más general de Colombia y Medellín, la estructura económica previa, los diferentes agentes económicos y sus diversos modelos de desarrollo en pugna, las viejas y las nuevas identidades, las instituciones locales, las alianzas y los gobiernos locales resultantes, sus políticas y los impactos.

Capítulo 3 La Colombia urbanizada y el gobierno local. Instrumentos para la planificación del territorio.

En este capítulo se abordan los cambios normativos generales y la planificación que permiten ver el modelo de desarrollo y al mismo tiempo viabilizaron el proceso de urbanización bajo estudio a fin de dar un contexto para el análisis que, en los capítulos 5 y 6, se realiza de Sabaneta.

3.1. Puntos centrales del proceso de urbanización en el marco de la descentralización

La descentralización en Colombia se lleva adelante especialmente desde la Constitución de 1991 aunque ya había señales claras en el período precedente³. La idea central -como se vio en las reformas llevadas a cabo en toda América Latina- era dotar a los departamentos y fundamentalmente a los municipios de una autonomía que les permitiese gestionar de un modo más eficiente y transparente los recursos tanto de las transferencias que forman parte del modelo, cómo de los recursos propios⁴.

Si bien no se puede profundizar en el tema sí se dirá que al realizarse la misma en un contexto de estabilización fiscal, el proceso se llevó a cabo con grandes limitaciones fiscales para los entes territoriales, aunque en mayor medida en los municipios más pobres y con serias limitaciones formales (Sili, 2019). Jolly (2005) la llamó descentralización controlada, incluso dice que alcaldes y gobernadores asumen un rol de ejecutores de directrices nacionales, salvo justamente el ordenamiento territorial municipal y ciertas acciones limitadas en la salud y la educación, sin poder lograr un poder razonable. El punto es importante porque los gobiernos locales debieron enfrentar sus nuevas responsabilidades con esa debilidad y la exigencia urgente de atraer inversiones y aumentar la recaudación, lo cual como se vio, de realizarse en base a ese apuro, puede generar graves problemas urbanos.

Este proceso se dio también como ya se señaló con un aumento de la población urbana y del espacio para ella. Contreras Ortiz (2017) muestran que los municipios de menos de 100.000 habitantes explican el 70 % del crecimiento de las zonas definidas como cabeceras y centros poblados entre 2005 y 2017.

³ La normativa y el proceso en sí escapan a esta tesis-

⁴ Las transferencias están normadas por el Sistema General de Participaciones (SGP) de la Ley 715 de 2001, y son una fuente central para solventar la salud, educación, agua potable y saneamiento, en muchos casos condicionadas (Sili, 2019).

Para la gestión, en ese contexto, los entes territoriales, incluso los de menor envergadura como Sabaneta fueron constituyendo sus propias estrategias, los organismos, los programas para realizarlas y los planes de desarrollo de algún modo sintetizan los objetivos y las tareas; en lo que tiene que ver con los objetivos de esta tesis es fundamental un instrumento que es el del Plan de ordenamiento territorial. Vistos en conjunto representan el modelo de desarrollo seguido, en el marco de la planificación en las escalas superiores y el reflejo territorial del mismo, por eso serán analizados a continuación como aspectos particulares. La descripción nos permitirá además mostrar los cambios que ha habido en la economía y la concepción del Estado en Colombia en los últimos años.

3.2. Los Planes de Desarrollo

Los Planes nacionales de desarrollo (PND) tienen importantes antecedentes en Colombia y en la actualidad están normados desde la Constitución Política de 1991 y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 152 de 1994. Desde su nacimiento representan el instrumento más amplio y abarcador de programación. Incluso por la Ley 388 de 1997 la política nacional urbana será formulada como parte del PND. En la Ley 134 de ese mismo 1994 están los mecanismos de participación en las diversas escalas, como consulta popular, referendo, plebiscito, revocatoria del mandato, iniciativa popular legislativa, etc.

En la normativa se establecen los componentes y los procedimientos de todo el proceso, tanto a nivel nacional como para las Entidades Territoriales con criterios parecidos (Mejía, Reina, Oviedo, Rivera, 2020). Participan en las diversas etapas el director del área, los ministerios, el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Superior de Política Fiscal y el Consejo Nacional de Política Económica para terminar en manos del Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes territoriales y sectoriales, así como de las minorías étnicas para transformarse en proyecto de ley (CNP, 2021).

Los Planes acompañaron desde entonces las políticas en cada período y si bien adolecen de defectos que ya serán mencionados, muestran la evolución del país. Tal como han sintetizado los autores del cuadro n°4 y Rodríguez Salcedo (2019) los planes de los 90s y los 2000s reflejan la importancia de la apertura económica y la descentralización junto a la

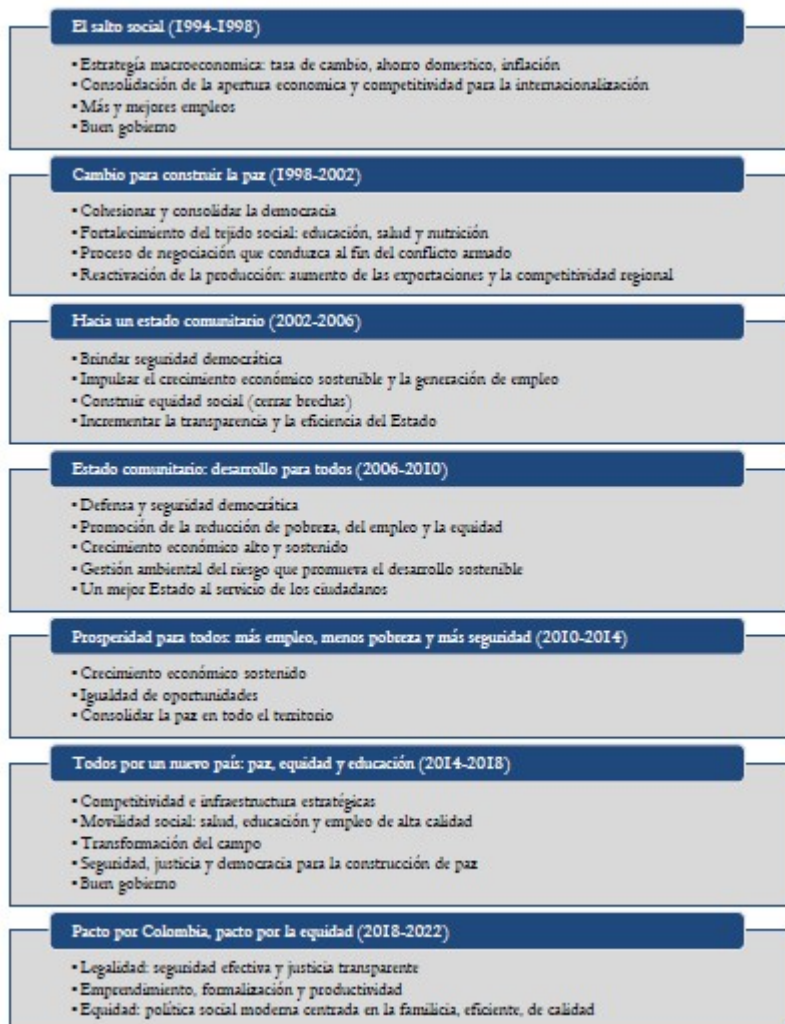
conformación del andamiaje institucional actual, a lo que luego se suma la necesidad de resolver las brechas sociales y regionales. El plan del 1998-2002, que importa porque representa el contexto para la primera etapa de la apertura de Sabaneta a la gran expansión del uso del suelo, decía que el futuro de Colombia iba a depender del progreso científico y tecnológico, que el Estado debía esforzarse en pos de la generación de conocimiento aplicado a partir del apoyo a centros y grupos de investigación y el vínculo entre la universidad y la industria, pero el contexto de apertura no permitía estos desarrollos

(Departamento Nacional de Planeación, 1998)

En el 2006 adopta importancia la seguridad en el marco del conflicto armado y en el 2010, el proceso de paz. En el primero, vigente hasta 2010, que coincide con el PBOT de Sabaneta del 2009, hay un fuerte énfasis en el apoyo al trabajo de las fuerzas de seguridad en la recuperación del territorio. Al mismo tiempo se programa un mayor esfuerzo para apoyar a la población vulnerable con énfasis en el Sistema de Protección Social, en el marco de un programa macro basado en la competitividad y productividad (DNP, 2006).

Desde 2010 y con mayor fuerza en 2014 empieza a tener más importancia la cuestión del desarrollo asociado al discurso del capital humano innovador con mayor sesgo regional con el que se retoma el planteo del 1998, tal vez este era un buen escenario para poner en debate la estrategia seguida en Sabaneta en el período anterior.

Cuadro N°4. Prioridades de los Planes Nacionales de Desarrollo según el período



Fuente: Mejía, Reina, Oviedo, Rivera (2020).

En términos generales se valora el proceso aunque el mismo ha recibido fuertes críticas, por un lado, diagnósticos muy generales, poca autocrítica, acumulación de objetivos y dificultad de establecer prioridades, el uso de indicadores generales que impiden el seguimiento y se discute el hecho de que los mecanismos participativos son indirectos y las instituciones no siempre son representativas (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

3.3 Los Planes de Ordenamiento Territorial

Los usos del suelo urbano se regularon en Colombia con la Ley 9 de 1979, en 1986 se dicta el Decreto 1333, Código de Régimen Municipal, modificado por la Ley 9 de 1989 de

Reforma Urbana. En 1991 Antioquia redactó el plan de ordenamiento territorial del departamento, ese mismo año la Constitución establece el ordenamiento municipal como un instrumento de descentralización territorial; esa misma Constitución política incluye la participación del Estado en el plusvalor del suelo (Concejo de Bogotá, 2021).

En 1994 la ya mencionada ley 152 establece los planes municipales y distritales de ordenamiento territorial concebidos en términos de planificación física-espacial y urbanística; en 1996 aparecen las guías conceptuales y metodológicas para el ordenamiento territorial urbano municipal y departamental, en 1997 la ley de desarrollo territorial 388 y en el 2001 se presenta la ley orgánica de ordenamiento territorial. En 2011 se promulga la Ley 1454.

La ley 388 de 1997 define como normas urbanísticas estructurantes, la clasificación del suelo, áreas para espacio público, características, procedimientos y mecanismos para la adopción de unidades de actuación urbanística, delimitación y conservación de los recursos naturales y paisajísticos y zonas de protección. Las normas llamadas generales incluyen aislamientos, volumetrías y alturas, excepciones para macroproyectos. Se incluye la posibilidad del banco de tierras, se definen las cesiones y/o cargas urbanísticas, la participación en plusvalía, los derechos de construcción (Contreras Ortiz, 2017). Este autor sostiene que la Ley 388 se implementó sobre ciudades ya existentes con alto nivel de informalidad, que el tema central no es el ordenamiento sino el mejoramiento y legalización de barrios.

Según la normativa el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el instrumento básico que las administraciones municipales colombianas aprueban, mediante un Acuerdo de su Concejo Municipal, para la planeación física del territorio bajo su jurisdicción: para regular la utilización, la transformación y la ocupación que las entidades públicas y los constructores particulares pueden hacer del suelo (Congreso Nacional de la República de Colombia, 1997). Es un instrumento con vigencia mínima de 12 años en que se suceden tres períodos de gobierno local de cuatro años cada uno. Un POT, entonces, es un instrumento que orienta, y territorializa, las propuestas de planificación del desarrollo municipal.

En municipios con población superior a 100.000 habitantes es obligatorio el POT; en municipios cuya población está entre 30.000 y 100.000 habitantes, como ha sido el caso

de Sabaneta, es obligatoria la adopción de PBOT; y en municipios con población inferior es obligatoria la adopción de Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT). Los tres siguen tres principios y cuatro fines reglamentados a nivel nacional que no siempre se respetan (Anexo 2).

En términos esquemáticos, en la formulación de un POT, un PBOT, o un EOT, el suelo de un municipio se clasifica como urbano, de expansión, rural o de protección, por sus características geográficas, ecológicas, económicas y patrimoniales; según las proyecciones de crecimiento demográfico; y según el modelo de ocupación del territorio que espera desarrollarse a futuro. Una vez clasificado, el suelo se subdivide en zonas homogéneas, o unidades territoriales con características similares, a las que se asignan tratamientos para el caso de los suelos urbanos y de expansión urbana, e intervenciones para el caso de los suelos rurales, para hacer realidad sus propósitos en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico, y de capacidad de convocatoria y concertación (Presidencia de la República de Colombia, 1998. Artículo 26). Además, para el extenso del municipio, se establecen las obras de infraestructura necesarias al corto, mediano y largo plazo, así como sus mecanismos de financiación (Contreras Ortiz (2017). Las definiciones de tratamientos urbanos e intervenciones rurales pueden verse en el Anexo 3.

Los tratamientos e intervenciones se materializan en el permiso, restricción, o prohibición de diferentes usos del suelo, y en la asignación de diferentes grados de aprovechamiento urbanístico, es decir el número de metros cuadrados que puede ser edificado en un predio, la altura (número de pisos que puede alcanzar una edificación a construirse), la densidad (número de viviendas por hectárea), el Índice de Ocupación (porcentaje de área de un predio que puede edificarse como un primer piso) y el Índice de Construcción de las edificaciones (número máximo de veces que el área edificable de un predio puede convertirse en área construida).

Pero además, las alcaldías pueden hacer uso del Plan Parcial (PE), un instrumento de planificación y gestión del suelo en que se desarrollan y complementan las reglamentaciones, en el caso de Sabaneta, de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT). Un PE se puede proponer para desarrollar áreas del suelo urbano, según disposiciones de los PBOT y, obligatoriamente, se debe proponer para desarrollar

áreas de los suelos de expansión urbana (Contreras Ortiz (2017)). Se especifican las condiciones para la urbanización, parcelación, edificación y aprovechamiento del suelo. Además, se definen el trazado y las características de las redes viales y las redes de servicios públicos domiciliarios en función de la infraestructura instalada en el municipio; y se define la localización de equipamientos colectivos, de espacios públicos, y de zonas verdes en el respectivo desarrollo inmobiliario. Puede ser propuesto por las autoridades públicas de planeación municipal, o por entidades particulares interesadas en su desarrollo. Y a diferencia de un PBOT que se aprueba por Acuerdo del Concejo Municipal, un PE se adopta mediante un decreto del alcalde en turno, y su vigencia se define en cada decreto de adopción.

Por último está la modificación excepcional de normas urbanísticas que deben ser muy fundamentadas en irregularidades (Contreras Ortiz (2017)).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 establece los alcances del ordenamiento territorial a escala de departamento. La misma debería servir a resolver grandes divergencias a fin de lograr una mayor armonización del ordenamiento regional y urbano considerando ecosistemas, y ejes de integración, así como la coordinación de la gestión del riesgo (DNP, 2013; Estudios Urbanos, 2016)

Por otro lado, la ley 1625 de 2013 establece la forma que adoptarán las áreas metropolitanas y definen las características del Plan de ordenamiento (PEMOT) (Romero, 2020). Es herramienta de coordinación, que debería hacer coherente todo el entramado de planes, lo hace a través de directrices obligatorias y no obligatorias pero debe tenerse en cuenta que los instrumentos de mayor peso son los POT o PBOT municipales debido a la existencia de autonomía. Sí es central el hecho de que el AMVA, por dar el ejemplo que nos ocupa, es autoridad de aplicación en medio ambiente y transporte metropolitano, por otra parte cuenta con empresas de servicios de gran alcance cuya actuación condiciona el territorio (AMVA y ONU Habitat, 2019).

Por otro lado, el AMVA cuenta con planes de primera categoría para espacios públicos, manejo de la cuenca del Río Aburrá, plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y de segunda categoría son el de Movilidad, de Ordenamiento Territorial, Mejoramiento Integral

del Hábitat, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan estratégico del Aburrá Sur.

El PEMOT del Valle de Aburrá se acuerda en 2019, los temas fundamentales del mismo son la definición de Corredores y nodos Metropolitanos y un conjunto de proyectos diversos que hacen a centralidades, entre ellos la estación intermedia del metro y de la estación intermodal de La Estrella, sistema de bicicletas y alamedas peatonales, zonas para peatones, transporte masivo de pasajeros, parque metropolitano en el costado oriental. El Plan dice tener entre sus directrices el fomento de proyectos residenciales de alta densidad y baja ocupación, aunque sin definiciones claras (Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía- AMVA, 2019). En el sur ya se había avanzado con las últimas estaciones de metro, un puente en la calle 77 sur que pasa por tres municipios, el Puerto Seco, el parque de las Tres Aguas en Caldas (Romero, 2020). Según este autor, la falta de recursos representa un problema pero sus orientaciones tienen cada vez más influencia, especialmente en el sistema de transporte, el rol del río Aburrá Medellín como un eje, el tema del tratamiento de aguas negras, por ejemplo.

En cuanto a las evaluaciones que se hacen en Colombia sobre los POT/PBOT, según Estudios Urbanos (2016) el ordenamiento urbano en Colombia ha progresado incorporando siempre de un modo más claro cuestiones como gestión del riesgo, la vivienda social, etc, incluso en relación al proceso de desarrollo socioeconómico. Massiris Cabeza (2002) considera que en muchos países la normativa es débil, y no siempre los planes son concordantes entre sí, pero en Colombia, según él, la metodología permite afrontar los problemas integralmente.

Del otro lado, Pradilla Cobos E, Márquez López, L (2008) sostienen que los planes son voluntaristas, sin diagnósticos realistas, carentes de herramientas en el contexto en que proliferan grandes proyectos con la sola lógica de la rentabilidad privada. Pradilla Cobos, E (2010) explica que, por eso ya no son estrategias que gocen de la legitimidad de antes.

El procurador Carrillo Flórez (2019) manifestaba que uno de los temas más preocupantes era la conducta institucional verificada alrededor de la aprobación de los POT constituyéndose este tema en un gran foco de corrupción, a expensas de los ecosistemas.

Las conclusiones de Sili (2019) parecen tener más consenso en otros autores, el proceso se desarrolla en el contexto de una descentralización incompleta y basada en competencias poco claras ⁵, con escasa capacidad institucional y participación, instrumentos desarticulados entre sí, además, la ausencia de un plan de ordenamiento nacional puede resultar un problema. Vásquez Santamaría (2014) valora la autonomía, pero sostiene que los municipios no tienen competencias, ni económicas, ni políticas, e incluso tampoco sobre los recursos naturales, para comandar un proceso de urbanización equilibrado en un contexto de asociativismo con los departamentos, áreas metropolitana y otros entes, como requiere el modelo. Umaña Maldonado y Quilindo Bolaños (2018) además de la disparidad de capacidades mencionan la ausencia de un instrumento nacional la carencia de participación la desarticulación entre sectores o instrumentos. Alfonso (2005) toca un tema que atraviesa todo el problema urbano pero que en los POT no aparece: el financiamiento.

Este conjunto de conclusiones parecen oportunas para el abordaje de nuestro caso

Martínez Peña (2016) dice que la ley 1454 de 2011 fue importante para comenzar a ordenar el territorio porque la anterior no había logrado ser una norma integral mientras ésta pone de nuevo fuerte énfasis en la autonomía a la vez que busca alianzas entre los entes territoriales. Sin embargo, el tratamiento del tema ambiental sigue siendo insuficiente y desarticulado, tampoco se dan parámetros reales ni se exigen planes al respecto.

Del mismo modo, Contreras Ortiz (2017) retoma el análisis de las autoridades de diversos municipios que asumen los problemas de inadecuada planeación y gestión, carencia de suelo, abusos de desarrolladores y aumento de asentamientos informales, grave riesgo ambiental. Enfocado en Medellín, Mejía Escalante (2009) sostiene que la falta de directrices claras han producido un deterioro en la capacidad de soporte, el Plan de Desarrollo no ha jugado papel alguno en el ordenamiento y los programas allí contenidos muchas veces terminan apoyando las grandes inversiones. Finalmente dice que los residentes están desamparados.

⁵ Jolly (2005) la llamó controlada

Téngase en cuenta que el modelo de ordenamiento tiene entre sus pilares la idea de que el uso del suelo para viviendas de alto nivel debe ser compensado mediante la entrega de tierra con fines comunitarios y /o sociales y por el cobro del plusvalor, ambos autores citados en el párrafo precedente sostienen que ambas herramientas han fracasado. Este mecanismo, de origen neoclásico ya había sido cuestionado en el capítulo 2.

Capítulo 4. Municipio de Sabaneta. Características territoriales.

Este capítulo aporta a la caracterización del contexto municipal, para lo cual se hace un análisis de la evolución y realidad socio-demográfica e institucional de la escala local, lo que nos brindará un marco para entender en los capítulos sucesivos el porqué de lo sucedido.

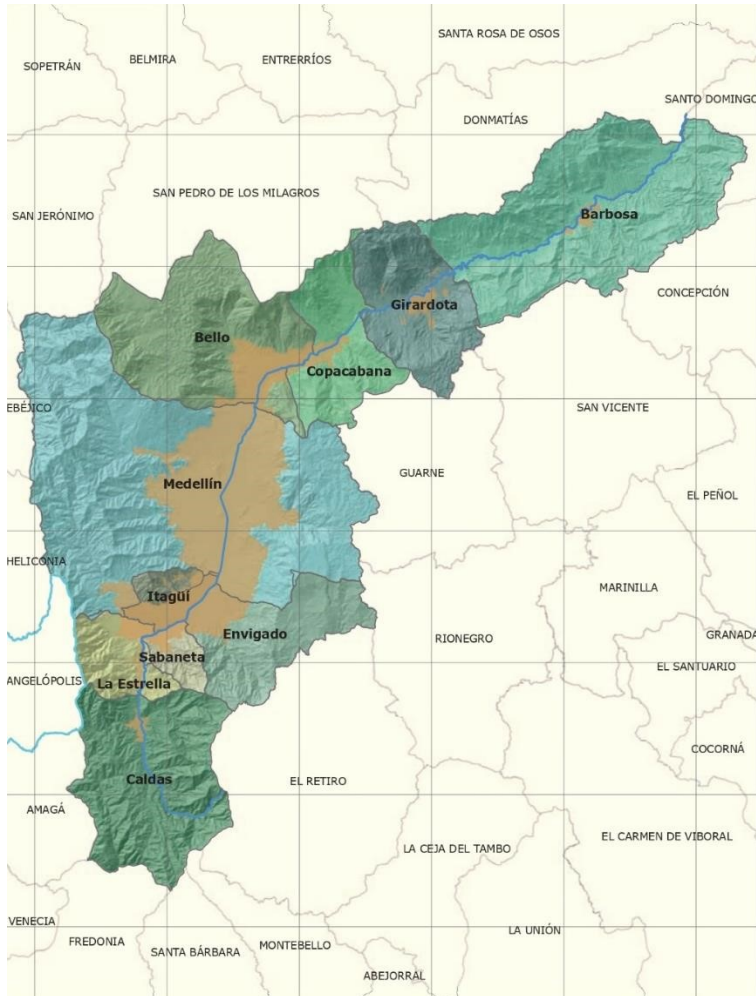
En términos geográficos, Sabaneta es el Municipio de menor extensión territorial en Colombia, con un área de escasos 15 kilómetros cuadrados. El Municipio de Sabaneta hace parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), una entidad administrativa creada en 1980⁶ con 3,6 millones de habitantes (el 60% del Departamento de Antioquia, que es el departamento más habitado del país). El AMVA casi duplica en 2021 la población que tenía en 1985, según AMVA y ONU Habitat (2019) la cobertura de suelo urbano rondaba las 1000 hectáreas en los 2000 y a partir de 2006 se produce un aumento que lleva esa superficie a 5166 en 2014, se trata de un proceso de ocupación muy fuerte.

Actualmente el AMVA está integrada por, además de Sabaneta (81.797 habitantes censados en 2018), otros nueve municipios que se estructuran alrededor del río Aburrá: Medellín, el municipio central del AMVA con una población de 2.372.330 habitantes; Barbosa (44.757); Girardota (49.045); La Estrella (67.881); Caldas (76.260); Copacabana (76.479); Envigado (212.437); Itagüí (263.332); Bello (481.901). Los gobiernos de cada uno de los 10 municipios que conforman el AMVA son independientes para la administración y la planificación del ordenamiento de su territorio. Sin embargo, estos 10 municipios configuran un hecho territorial de funcionamiento conjunto, y por esto el AMVA

⁶ Debe tenerse en cuenta que el otro gran organismo de regulación, verificación y control en el área es la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) una entidad del orden nacional, autónoma responsable de ejecución de políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de acuerdo a las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente.

funge como su autoridad en materia ambiental y de transporte urbano (ver Cuadro N°5).

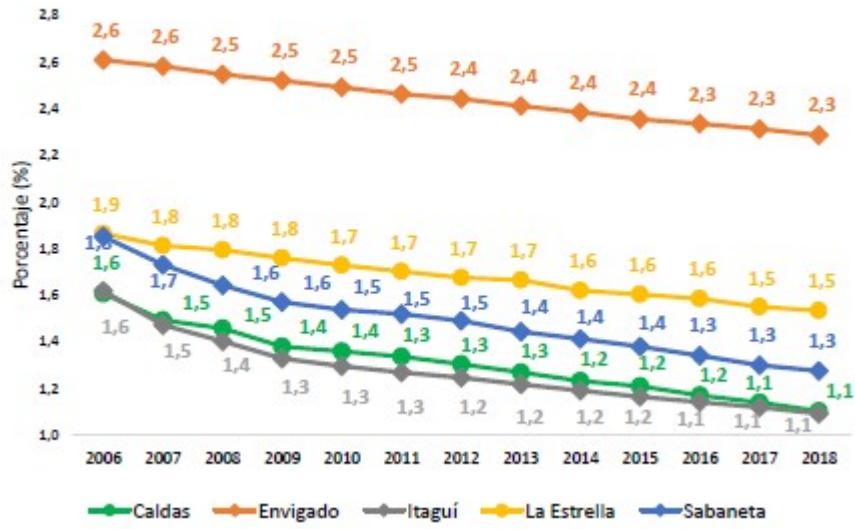
Cuadro N°5. Municipios que integran el AMVA;



Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA (2010).

Estas poblaciones tuvieron en los 2000s tasas de crecimiento superiores a las del promedio nacional, ésta era en 2006 de 1,3% y Envigado tenía una tasa de 2,6; La Estrella de 1,9 y Sabaneta de 1,8%. Esta evolución se va apaciguando hasta alcanzar 2,3; 1,5 y 1,3% respectivamente, mientras que el promedio nacional es de 1,5% en 2018. No se ha podido analizar en esta tesis si ha existido un proceso de gentrificación y en qué dirección.

Cuadro N°6. Tasa de crecimiento de la población 2006-2018



Fuente: Aburrá Sur, Como Vamos (2018)

Según la misma fuente, la pobreza en Itagüí alcanza el 8,8%, la de Caldas es algo inferior, la de Sabaneta 6,36% y por debajo están Envigado y La Estrella: téngase en cuenta que la canasta utilizada en Colombia es excesivamente baja, los datos que se acaban de consignar son del año 2017 y están hechos con un básico de \$85 mensuales; de tomarse por ejemplo los parámetros de la Argentina estos porcentajes se multiplicaría por 5 o por 6.

Por otro lado, en los municipios más alejados, la pobreza rural triplica la urbana.

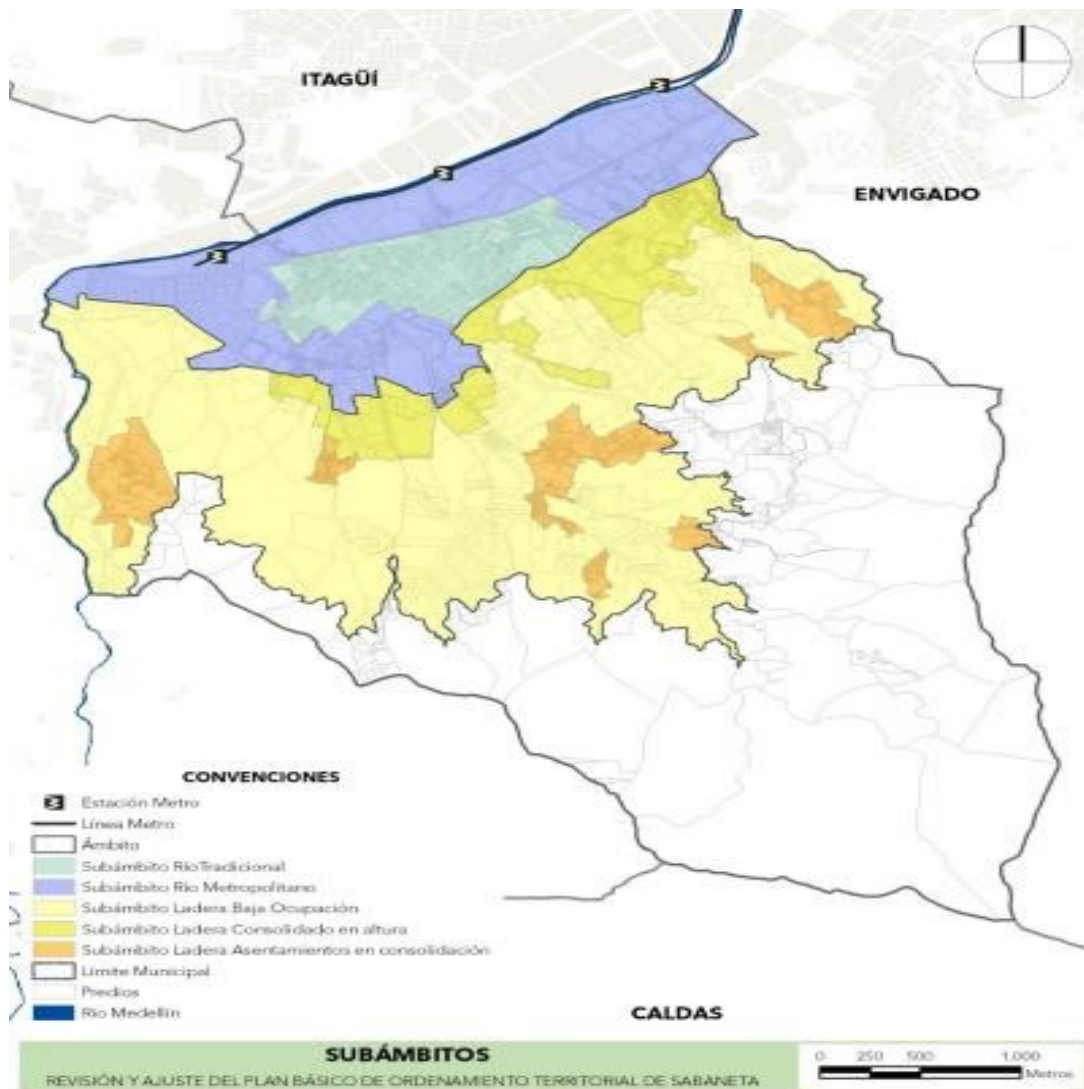
La ciudad se ubica en una pequeña sabana, de ahí su nombre, que se extiende en sentido norte-sur bordeando el río Aburrá que es el Medellín a esta altura, su límite occidental, a 1.570 metros sobre el nivel del mar. Sin embargo, hacia el oriente, Sabaneta también es una ladera: la sabana se empina hacia El Alto de La Romera, actualmente un parque ecológico, cuyo punto de mayor altura es El Alto de Piedras Blancas, a 2.650 msnm. En El Alto de la Romera nace la quebrada La Doctora, la cuenca hidrográfica más importante del Municipio, que lo atraviesa sentido oriente-occidente, y desemboca en el mismo río Aburrá.

Las más altas pendientes están en Piedras Blancas (2.650 msnm) en La Romera, la Cuchilla Santa Teresa (2.200 msnm), el cerro de Los Gallinazos en Pan de Azúcar (1.800

msnm), el cerro Morrón, La Siberia y el Ancón. Los principales afluentes del río Medellín, importantes por el tema inundaciones son Buenavista, La Escuela, El Gusano, El Canalón, La Honda, La Sabanetica y la Cien Pesos, en el límite con Envigado (Molina, 2008).

Siguiendo a Alcaldía de Sabaneta (2018) actualmente puede diferenciarse el ámbito Río, Ladera y Borde. El primero es de bajas pendientes y constituye el ambiente tradicional, más representativo del Municipio con la iglesia, el parque, los barrios tradicionales, aunque en gran transformación. La Ladera, con alturas heterogéneas tienen por un lado las edificaciones y conjuntos residenciales con alto impacto en el paisaje y una demanda de servicios insatisfecha; otro de baja ocupación pero sujeto a gran presión. El Borde, con una topografía de pendientes pronunciadas y zonas de riesgo, contiene el área rural y los suelos para la protección, con zonas de reserva estratégicas como La Romera y el Cerro Pan de Azúcar. Estas características representan, como se verá en el capítulo 7, un enorme acervo de recursos naturales, desprotegidos y maltratados, una fuente de debilidad notable.

Cuadro N°7. Ámbitos y sub-ámbitos de Sabaneta.



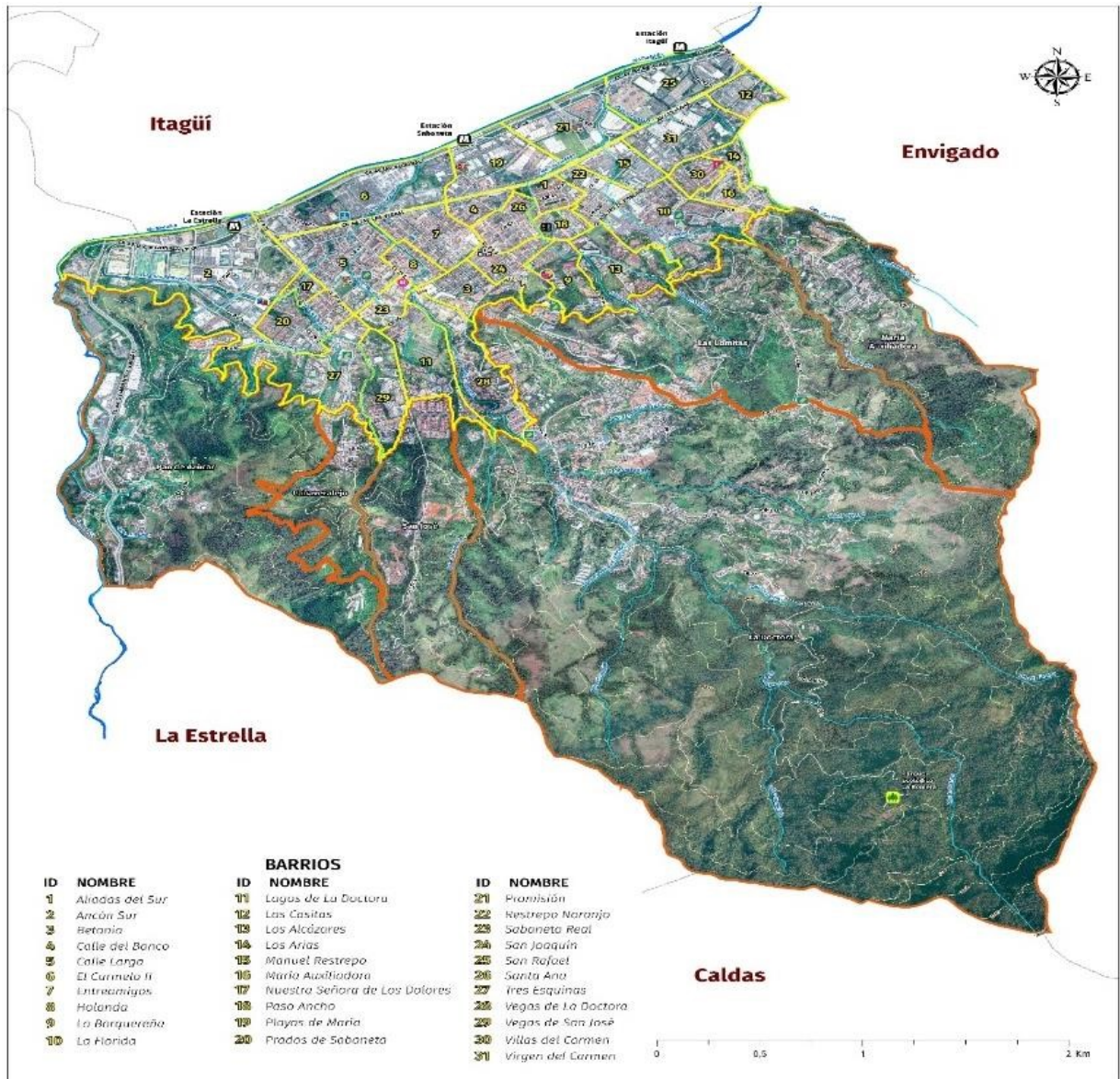
Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2018).

Sabaneta es una periferia, pero densa, tiene una densidad de 5.865,4 hab/Km², mil más que Envigado por ejemplo. Está luego de Envigado y Girardota en cuanto a PBI por habitante, por encima de Medellín (Área Metropolitana Valle de Aburrá, 2020).

En términos político-administrativos, el Municipio de Sabaneta se divide en 31 barrios y en seis veredas que, respectivamente, conforman el área urbana y el área rural del Municipio (ver Cuadro N°8). Los 31 barrios son: Aliadas del sur, Ancón sur, Betania, Calle del banco, Calle larga, El Carmelo II, Entreamigos, Holanda, La Barquereña, La Florida, Lagos de la doctora, Las Casitas, Los Alcázares, Los Arias, Manuel Restrepo, María Auxiliadora,

Nuestra Señora de Los Dolores, Paso Ancho, Playas de María, Prados de Sabaneta, Promisión, Restrepo Naranjo, Sabaneta Real, San Joaquín, San Rafael, Santa Ana, Tres esquinas, Vegas de la doctora, Vegas de San José, Villas del Carmen, Virgen del Carmen. Y las seis veredas son Pan de Azúcar, Cañaveralejo, San José, La Doctora, Las Lomitas y María Auxiliadora.

Cuadro N°8. Sectorización del Municipio de Sabaneta en barrios y veredas al año 2018;



Fuente: Observatorio Territorial de Sabaneta.

En su zona rural se desarrolla todavía una agricultura familiar. El Municipio tiene a su vez una gran tradición de turismo religioso, reforzado por la afluencia de peregrinos, también hay un cierto atractivo en el turismo cultural. Y, la Romera es un potencial atractor de turistas de fin de semana (Granados Cortes, Urrego Ramírez, Bejarano Arismendi y González Muñoz, 2015).

Más allá de los datos de pobreza ya consignados, un 11,64% de la población presenta alguna necesidad básica insatisfecha, los mayores porcentajes se ven en la zona rural (Área Metropolitana Valle de Aburrá, 2018a). Hay según la misma fuente un déficit cuantitativo de vivienda de 3,47% y cualitativo de 4,93%, algo por debajo de Envigado un 5,7% y Sabaneta con 5,1% (DANE, 2020). No son datos sociales relativos al resto del país, alarmantes pero estos déficits son persistentes.

Tiene alto nivel de cobertura de los distintos servicios, incluso agua potable y alcantarillado. Sin embargo, según Salas (2019) la cobertura de acueducto en Colombia alcanzaba niveles altos en las cabeceras pero muy bajos en centros poblados y rural disperso. Según este autor, Antioquia está en los niveles más bajos. EPM es la prestadora del servicio de acueducto en el área urbana. El resto es cubierto por acueductos veredales y juntas administradoras locales (Área Metropolitana Valle de Aburrá, 2018a). Subsisten los pozos sépticos o la descarga en el campo en María Auxiliadora, Pan de Azúcar, San José, Las Brisas, Cañaveralejo, La Doctora y Playas Placer (Mejía, 2011; Ávila Jiménez, 2015; INAPA, Alcaldía de Sabaneta. 2021). Un 43% de la población ha respondido estar preocupado por el transporte y por el crecimiento urbano (Alcaldía de Sabaneta (2016).

Capítulo 5. Sabaneta urbanizada, densificada y expandida. Una retrospectiva de la urbanización del Municipio

En este apartado se estudia el proceso político y social que sostiene la urbanización vivida a fin de entender las causas exógenas y endógenas de lo sucedido. Se analiza el rol de los gobiernos locales sucesivos, las medidas tomadas, las resistencias, el posterior cambio de gobiernos intentando una mirada totalizadora, aspectos que nos permiten además sacar conclusiones.

5.1. La etapa 2000-2009 y los problemas generados

Sabaneta era un caserío que pasó a ser corregimiento de Envigado en 1899, luego eliminado como tal y vuelto a nombrar en 1903, ratificado en 1911. Entre 1967 y 1963 se crea como Municipio (Bernal, 2001). Entre fines del siglo XIX y la década del 30 sucesiva se constituyó en corregimiento de Envigado, se inauguró la estación del Ferrocarril de Antioquia y terminado el templo de Santa Ana (Municipio de Sabaneta, 2021). Para entender el proceso de industrialización y el rol del Municipio como periferia Vélez y Salazar (2012) mencionan el Plan Piloto de Medellín de 1949 que impulsaba el traslado de las empresas al sur. Esto, junto a una tradición que ya había nacido y en el contexto de la vital industrialización de Medellín (Restrepo, 2021) significó la conformación de un polo en crecimiento trascendente, aunque la ciudad conservó su estilo de casas bajas y hasta los 90s, baja densidad⁷.

En los 2000s hay grandes cambios. Luego de la expedición de la Ley 388 de 1997, con la cual se reglamentaron como se vio los instrumentos de ordenamiento territorial en Colombia, en el año 2000 la administración municipal en turno aprobó el Acuerdo 011, el primer PBOT cuyo objetivo era la conservación de los valores paisajísticos, ecológicos, culturales y urbanísticos que identificaban al Municipio: su orografía, su ruralidad y su baja densidad residencial (Alcaldía de Sabaneta, 2000). En el Acuerdo 020 del año 2002 se reglamentan y adoptan las Fichas Técnicas de Normativa Urbana para el Municipio de Sabaneta y el Acuerdo 022 del año 2009 revisa y ajusta el PBOT, en los dos últimos, las entonces administraciones municipales modificaron diferentes normas consignadas en este primer PBOT. Además, en Sabaneta, se decretaron 13 Planes Parciales (PE) entre los años 2004 y 2015, cuatro de ellos para el suelo urbano, y nueve para el suelo rural del Municipio, varios como se verá luego, aun pendientes.

El primer PBOT se aprueba en el período que regía el Plan de desarrollo nacional 1998-2002 que remarcaba la importancia del progreso científico tecnológico y el rol del conocimiento. En Sabaneta regía el Plan 2001- 2003⁸ con tres ejes que son el desarrollo social, la infraestructura y la convivencia ciudadana. En lo que hace a éste último, aparece

⁷ Arango Montoya (2015) muestra la diversidad de sectores y además cita trabajos de relevamiento existentes.

⁸ Si bien no podemos hacer un análisis profundo de los Planes debemos abordarlos para entender contexto, discursos, estrategias.

la cuestión del ordenamiento del espacio público y en el de infraestructura naturalmente, el fortalecimiento de los servicios públicos y el cuidado del ambiente (Municipio de Sabaneta, 2001).

La construcción del plan de ordenamiento territorial y el perfil de la ocupación del suelo no es una clave del plan, pero como se verá en el capítulo próximo las densidades del PBOT del 2000 aun están contenidas. En las Fichas del 2002 sí hay un aumento notable de las posibilidades de edificación.

En ese período se produce la aparición con fuerza de un grupo económico local, Monarca, que llevó adelante diversos proyectos. Torremarrón, el primero, fue edificado en el año 2002 en un predio de 240 m² en el barrio Holanda, un barrio céntrico y de trazado consolidado (ver Cuadro N°9). Y, pese a su localización, fue el primer edificio residencial en sobrepasar una altura de cinco niveles en este Municipio, con 10 plantas en que se distribuyen 18 apartamentos.

Cuadro N°9. Vista posterior del edificio Torremarrón al año 2019;



Fuente: fotografía del autor.

En el año 2004, tras la construcción y venta de Torremarrón, el Grupo Monarca comenzó a edificar Aves María y La Selva (parte del Plan Parcial Caminos de la Romera que se analiza en detalle luego), dos proyectos que categorizó como Parques Residenciales, y con los que daría una nueva escala y localización al desarrollo residencial en Sabaneta. Cada Parque Residencial se compondría de 7 torres con 88 apartamentos. Ambos se ubican en la ladera oriental del Municipio, por fuera del trazado urbano donde aún existían lotes aptos para la construcción. Tal vez hay dos temáticas entre las más preocupantes: la ruptura de las alturas bajas del centro, que no favorece el respecto por la vida tradicional y tampoco la posibilidad del turismo cultural y la invasión de las laderas.

Cuadro N°10.



Fuente: fotografías del autor.

Considerando los emprendimientos de diverso tamaño, en Sabaneta se licenciaba un alto número de viviendas con respecto a los demás municipios del AMVA. Ortiz Jiménez (2019) dice que el boom se debe a lo restrictivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

En el año 2006, iniciada la construcción de los referenciados Parques Residenciales, en un medio de comunicación local –casi promocional- podía leerse que en Sabaneta comenzaba una silenciosa transformación, que Sabaneta sería “el mejor vivero” del área metropolitana. Se planteaba éste como un modelo de desarrollo porque aun existía mucha tierra para trabajar. El empresario entrevistado era tratado casi con veneración mientras afirmaba cómo crecería Sabaneta en todo sentido (El mundo, 2006).

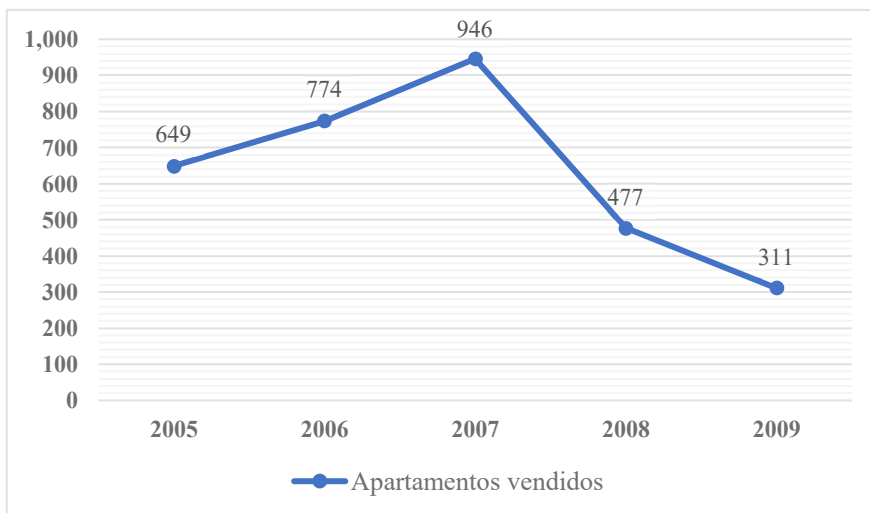
Ese año en De la Urbe (2008) se mostraba cómo se iban cercando las áreas verdes. En este reportaje un habitante del Municipio expresó que se construían torres de ladrillo donde antes estaba el cerro y por otro lado se entrevistaba a un funcionario que ponía el derecho a la propiedad por encima del cerro justificando además los proyectos porque dotaban a Sabaneta de nuevos servicios, empleos e ingresos.

La semana (2009) parece reflejar la situación, en la que se combinan la admiración y la preocupación, se menciona lo extravagante de los proyectos, especialmente el del edificio más grande de Colombia, con 80 pisos (Faro Monarca) y el hecho de que el Municipio parecía tener dueño. Portafolio (2009) refleja bien la abundante cantidad de notas en medios de comunicación que publicitaban la obra, los detalles técnicos y el modo en que se armonizaba con el ambiente.

El tiempo (2012) dice que la protesta de ambientalistas de 2009 contra el proyecto en La Romera, fue la única expresión pública de descontento, aunque los entrevistados no la consideran de gran magnitud. Salazar y Arias (2019) muestran para La Doctora que los líderes comunitarios fueron críticos pero no hubo resistencia.

Sin embargo, este grupo empresarial por el 2008 comenzó a disminuir el ritmo de trabajo, se mencionaban problemas financieros (Molina, Mercado y Gutiérrez, 2012). Junto con la crisis internacional las ventas y la actividad cayeron vertiginosamente.

Cuadro N°11. Apartamentos vendidos en Sabaneta entre los años 2005 y 2009;



Fuente: elaboración propia con base en Molina, Mercado y Gutiérrez (2012).

El Grupo Monarca desistió de proyectos como el Parque Residencial La Selva, y el mismo Faro Monarca; además, dejó edificios a medio hacer y ha estado sujeto a constantes denuncias por incumplimientos, o por dificultades técnicas en sus obras (ver Cuadro N°12). Gallo Machado (2011) menciona el atraso de torre Odonata, Saltamontes, Cigarras, Salamandra, Luciérnaga y duda del destino de las preventas de Cantárida, Caracol y Cuarzo con un 50% de ventas.

Cuadro N°12. Edificio sin terminar del Parque Residencial La Selva al año 2019;



Fuente: fotografía del autor.

Mejía (2011) anunciaba la inexistencia de la infraestructura de provisión de agua por parte de EPM o de los servicios veredales, que el Municipio estaba haciendo algunas obras pero sin el aval de la empresa. Había edificios con un sistema y un pozo propio, pero que no cumplía con las condiciones exigidas, también fuera de cualquier acuerdo con EPM, es el caso del Edificio Mantis, parte del plan parcial La Romera, cuyo mantenimiento siguió haciendo precariamente Monarca una vez entregado, con un tubo “pirata” de tamaño inadecuado. El problema fue que luego los propietarios empezaron a reclamar la conexión al acueducto de EPM, pero eso era dificultoso (El Colombiano, 2014). En el Cigarras sucedía lo mismo ya que los dos edificios usaban un mismo pozo (Loaiza Bran, 2014)

En 2015, los habitantes de estos edificios seguían quejándose por la falta de acueducto y la mala calidad del agua, llevaban 7 años y más de 52 acciones legales, y la empresa nunca paró de vender (Asociación ecologista Río Mocrete, 2015). Según el Municipio, el acuerdo con EPM consistía en que los constructores realicen las obras para llevar el agua desde los tanques municipales, pero en muchos casos no las hacían (Martínez Arango, 2016) También existirían denuncias de incumplimientos, o estafas, a diferentes empresas

de construcción en el Municipio (Teleantioquia, 2017). Según esta fuente, las protestas arreciaron en los medios con gente indignada y la empresa buscaba mostrar que los temas se resolvían.

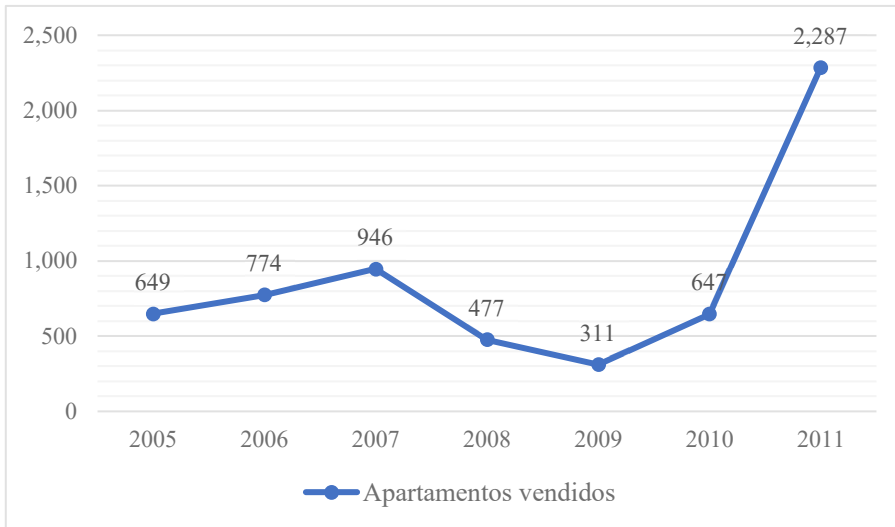
5.2. La etapa 2009-2018

Luego se aprobaría el PBOT del 2009, en que se incrementaron los suelos de expansión para la urbanización y se aumentaron los aprovechamientos para la edificación del suelo. Este PBOT no se desentiende del patrimonio sino que plantea su valorización incluso en el marco del Plan Turístico, aunque el inventario propuesto parece limitado (Granados Cortes, Urrego Ramírez, Bejarano Arismendi y González Muñoz, 2015). Se superaba la crisis financiera internacional de 2008, sin embargo, a nivel mundial la actividad constructiva se estabilizó en niveles muy inferiores al 2008, por eso, era importante dar más facilidades.

A nivel nacional regía en el Plan de Desarrollo el énfasis en la seguridad y en la recuperación del territorio así como un sesgo hacia la protección social, en el marco de una macro tradicionalmente pro competitividad, el país estaba sumergido en esa situación. En el Municipio estaba vigente un nuevo Plan 2008- 2011 que como se vio, ponía énfasis en paralelo en la agenda de competitividad, desarrollo productivo, cultura del emprendimiento, vocación turística, sociedad del conocimiento en pos de la mejora en la calidad de vida de los habitantes. Por eso aparece la necesidad de garantizar la infraestructura física y conservar el ambiente (Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial, 2011). No es lo reflejado en el PBOT ni lo ocurrido.

Según el estudio de Molina, Mercado y Gutiérrez (2012), desde el año 2009 hubo un alto incremento en la venta de unidades (ver Cuadro N°13).

Cuadro N°13. Apartamentos vendidos en Sabaneta tras la aprobación del Acuerdo 022 del año 2009;



Fuente: elaboración propia con base en Molina, Mercado y Gutiérrez (2012).

Otro hito importante fue que en 2012 se extendió el Metro - hasta entonces concentrado en Medellín- hacia el sur del ÁMVA con la apertura de las estaciones Sabaneta y La Estrella, ambas localizadas en jurisdicción del Municipio de Sabaneta (ver Cuadro N°14). En forma consecuente, se han extendido las perspectivas de valorización del suelo del Municipio y cada vez han comparecido nuevas empresas inmobiliarias y nuevos compradores para sus proyectos residenciales.

Cuadro N°14. Mapa esquemático del Metro;



Fuente: Sitio web del Metro de Medellín.
<https://www.metrodemedellin.gov.co/viajeconnosotros/mapas>

En enero 2012 hay un cambio de alcalde/sa. El Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 planteaba que el crecimiento urbano era sinónimo de desarrollo, sobre esa base valoraba que Sabaneta fuese uno de los municipios con mayor inversión inmobiliaria. Reconocía problemas de la infraestructura vial, deficientes espacios públicos, déficit habitacional y sostenía que el desafío era la sostenibilidad ambiental y la equidad social y planteaba que los retos eran movilidad y accesibilidad; nuevos modos de transporte; ordenamiento territorial; infraestructura física institucional; espacio público; vivienda social. Al mismo tiempo se proponía aumentar las competencias de la población, enfocados la tecnología y

la e innovación, así como en la proyección turística (Municipalidad de Sabaneta, 2012). De nuevo sucedió otra cosa.

Entre febrero y marzo del año 2012, se vendieron 700 unidades, más que las 649 vendidas en todo el año 2005 (Molina, Mercado y Gutiérrez, 2012). El tiempo (2012) reflejaba la voz de la gente planteando que ni las calles ni el transporte pueden soportar este nivel constructivo. Habla un investigador diciendo que el proceso no se lleva a cabo con enfoque de derechos sino de negocio.

El Municipio dice –a través de la Secretaria de Planeación- que se cumplen las normas ambientales, se trabaja de acuerdo a las posibilidades de brindar servicios públicos y hay inversión social. La funcionaria planteaba que había más áreas para desarrollar con los planes parciales aprobados y por la llegada de las construcciones de altura en barrios céntricos como Entre Amigos, Holanda y Betania (Colorado, 2012).

Ruíz (2013) considera necesario indagar sobre la responsabilidad de los constructores, de las autoridades municipales y de las autoridades metropolitanas en la caotización de la cotidianidad de los sabaneteños. Según este columnista, la actividad inmobiliaria en Sabaneta estaba produciendo una inmisericorde proliferación de torres de vivienda, y una desmedida densificación, desequilibrada ante la urbanización tradicional del Municipio y su infraestructura.

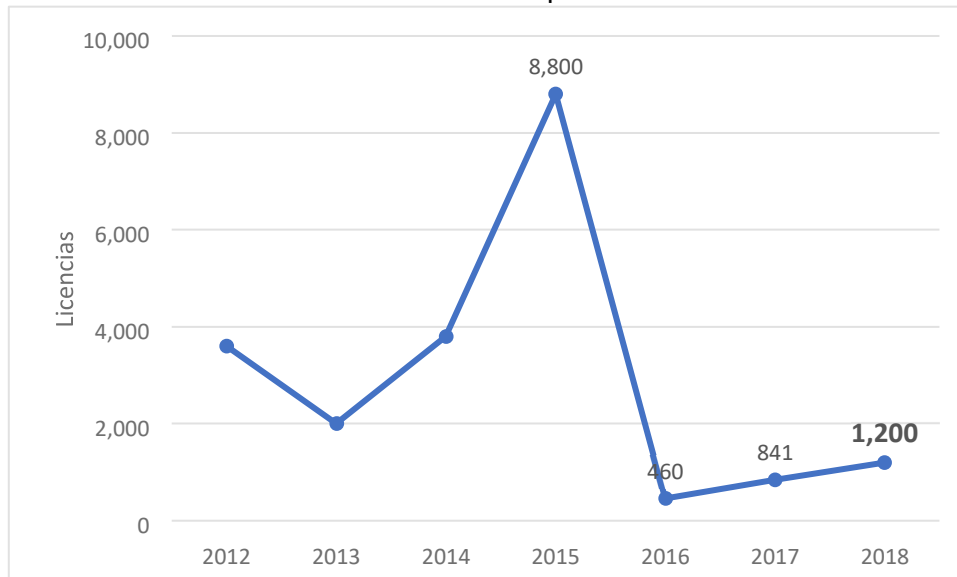
Si se mira un período más amplio, durante los años 2009 y 2018, en Sabaneta se licenció la mayor cantidad de metros cuadrados por hectárea para la edificación de apartamentos en el AMVA: 13. 595 unidades de vivienda, de las cuales, un 78% son de los estratos 3 y 4; un 18,6% de los estratos 5 y 6; 3,5%, del estrato 2⁹ (Alcaldía de Sabaneta 2018). La mayor cantidad de las nuevas viviendas, entonces, se ha dirigido a los estratos medios y altos sin poder resolver los déficits de vivienda ya mencionados.

La administración municipal que culminó su gobierno en el año 2015 otorgó ese año a particulares permisos para edificar 8.110 nuevas unidades de vivienda; y solo en los

⁹ La estratificación socioeconómica en Colombia se construye en función de las características físicas de las viviendas y su entorno urbano, desde el supuesto de que estas condiciones reflejan el ingreso y la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. La estratificación divide las viviendas y los sectores de la ciudad en un rango de 1 a 6: el 1 es el estrato más bajo, y el 6 es el estrato más alto.

últimos dos meses del año, otorgó más de la mitad de estos permisos (ver Cuadro N°15)¹⁰. Mientras tanto, ese mismo 2015 el Municipio publicaba un Plan turístico en el que se promocionaba la conservación de los recursos naturales locales, la presencia de un paisaje rural de alto valor y un importante patrimonio histórico (Granados Cortes, Urrego Ramírez, Bejarano Arismendi y González Muñoz, 2015).

Cuadro N°15. Unidades aprobadas entre 2012 y 2018



Fuente: Ortiz

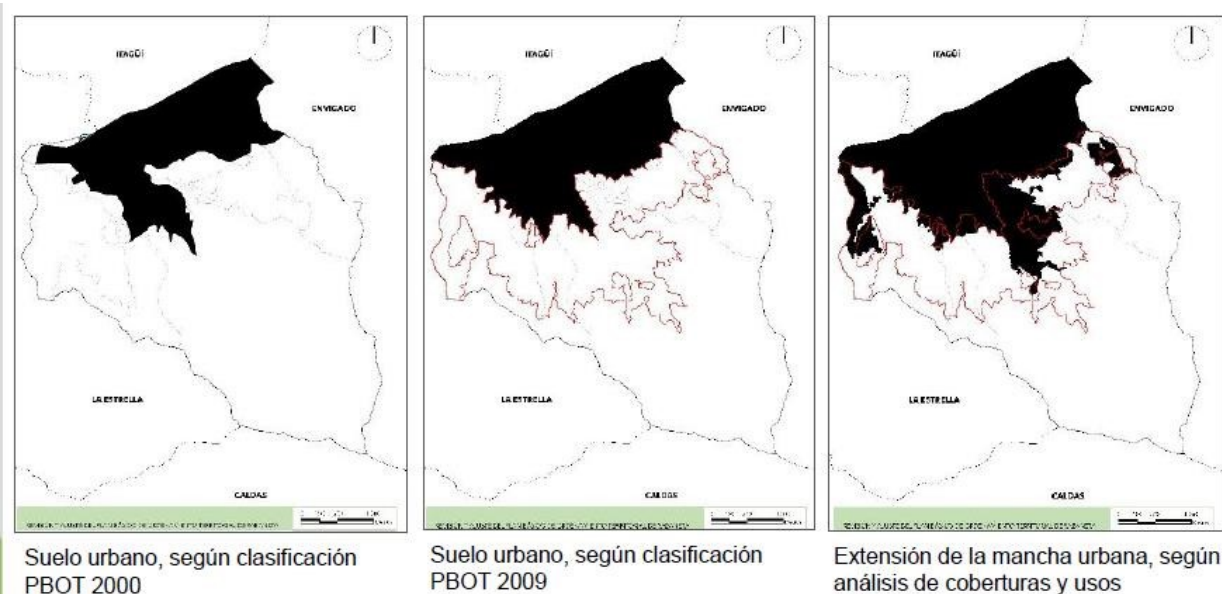
Jiménez (2019)

Cómo sugirió Restrepo Ochoa en la segunda entrevista, el área metropolitana se denomina

Valle, pero en realidad debería ser considerada como un fenómeno mucho más estrecho. Considera lógico que para cobijar la población recibida del resto del país, Medellín tenía que descargar en su periferia y, por lo tanto, el rápido proceso de ocupación de la ladera de la ciudad central se fue corriendo hacia la rápida ocupación de esos mismos cerros en los municipios aledaños, esto puede observarse con claridad para Sabaneta en la figura sucesiva.

Cuadro N°16. Uso del suelo en Sabaneta

¹⁰ Gómez, Manrique y Silva (2018) contabilizaron 15 proyectos céntricos, sin orden aparente, cuya altura sobrepasa los cinco niveles en el barrio.



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2018)

Velásquez (2018) planteó que era viable hablar de la sabanetización, como la expansión territorial desordenada, rentable para gobiernos locales y constructoras. Según AMVA y ONU Habitat (2019) ha sido el Municipio más liberal en términos de control de las alturas de los edificios. La Alcaldía Municipal de Envigado (2019) usa el caso de Sabaneta para mostrar un ejemplo de desequilibrio espacial sin retorno y cuestiona el rumbo de Sabaneta como ciudad dormitorio sin un soporte urbano que la haga sostenible.

La administración municipal de Sabaneta en su Plan de Desarrollo (PD) Sabaneta de Todos (2016-2019), describió el crecimiento urbanístico como explosivo, desordenado e irresponsable con el medio ambiente, impuesto por los intereses particulares del mercado, propiciado por la corrupción y la falta de ética de los funcionarios estatales que se refleja en la alta desconfianza de los ciudadanos (Alcaldía de Sabaneta, 2016).

Por otro lado, el mismo documento muestra que las normas urbanísticas y disposiciones estratégicas que se consignaron subsecuentemente al Acuerdos 011 del año 2000, en 2002, y 2009, fueron cada vez más permisivas. Los procesos adolecían de estrategias de participación social (Alcaldía de Sabaneta y AMVA, 2006). Y como surge de la segunda entrevista realizada a Vélez Arismendi hasta 2015 no se realizó un seguimiento sistemático de los Acuerdos y los planes, especialmente en lo referido a cumplimiento de la normativa por las obras y pagos de compensaciones. Estas últimas estaban poco

reglamentadas por el PBOT, se permitían irregularidades en el cálculo del precio y los recibos de obra se otorgaban sin un minucioso análisis de estos aspectos.

El mencionado Plan de Desarrollo 2016-2019 definió como prioridades la educación de calidad, la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, equidad social, el espacio público incluyente, en consonancia con el Plan nacional de 2014 que giraba en torno al capital humano innovador (Alcaldía de Sabaneta 2016). Pero lo que es interesante es que el Plan, a diferencia de los anteriores, busca una relación con el PBOT y ya en él se planteaba que se trabajaría la modificación.

En función de ese diagnóstico, el nuevo secretario de Planeación local se focalizaba discursivamente, como lo hizo en las entrevistas mantenidas, en el impacto ambiental, especialmente por los cerros y los problemas de infraestructura que el boom genera y prometía revisar licencias (Álvarez, 2016). Según esta fuente, el Municipio encontró irregularidades como vías de acceso, uso de retiro de quebradas, servicios públicos o espacio para parqueo. De esta nota citada surge con claridad el desorden existente anteriormente respecto a cumplimiento de contratos y verificaciones.

El proceso de negociación fue largo y en cada caso se fue llegando a un arreglo. Rafael Restrepo Ochoa mencionó como caso que finalmente vio revocada la licencia de 2015 Celestia plus. La revocatoria se inicia desde la Alcaldía en 2017, a partir de derechos de petición de diversas personas de la comunidad y una acción de tutela contra la Secretaría de planeación por no responder al derecho de petición. Se cuestionaba que la obra no estaba dentro del plan parcial y se iba a hacer en un suelo de protección, además que los planos no respondían a la realidad y a su vez el proyecto no cumplía con otros parámetros de densidad (Alcaldía de Sabaneta, 2017). Vergara en la entrevista menciona diversos proyectos en los que el Municipio después del 2016 logró correcciones, por ejemplo, vinculadas a los retiros, vías de comunicación, etc. También mencionó un caso en el que se limitó y otro en el que se discontinuó una obra.

Un tema aparte fue el de las compensaciones. Vélez Arismendi plantea que se trabajó retomando los proyectos sin terminar con el objetivo de recalcular el 70% que se corresponde con el final de obra, especialmente que los pagos respondan al criterio de homogeneidad cuando se hacen en metros cuadrados. Según él, las modificaciones ascendieron a 37 mil millones de pesos. En ese contexto se produce la controversia con

el Centro Comercial Mayorca que según el entrevistado pretendía compensar los 6000 m² con tierras de menor valor. Aun hoy no hay final de obra y el caso está en la justicia, pero el centro comercial trabaja normalmente. No hay información sobre el tema en los medios

En lo que respecta a las licencias nuevas, el Municipio informa que en 2016 se aprobaron 51 y se rechazaron 82 que venían pedidas del 2015 o se habían pedido luego (Martínez Arango, 2016). Según el gerente de Camacol, se negaron 121 licencias (CiudadSur, 2018). Como consecuencia de esta política, entre 2016 y 2018 se aprobaron 2.501 unidades contra las casi 9000 del 2015. Según datos de Ortiz Jiménez (2019) el Municipio devolvió 221 solicitudes.

Finalmente, la administración municipal, a través del Programa Desarrollo urbanístico para todos del Plan de Desarrollo se propuso la modificación excepcional del PBOT. La misma fue posible por el trabajo previo realizado en la Alcaldía desde 2016, de seguimiento de lo que había sucedido y fundamentalmente debido a la falta de un expediente municipal.

El nuevo Acuerdo se aprobó en 2019, si bien no se profundizará al respecto, en el Acuerdo se plantea el mejoramiento del sistema de centralidades articulando usos del suelo, movilidad y transporte, vivienda, espacio público y equipamiento. Específicamente se propone la renovación y cualificación de los suelos en el ámbito río, reincorporación de suelos de expansión urbana del 2009 como suelos de protección, sesgo hacia áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de Reserva Forestal, áreas de Manejo Especial y áreas de Especial Importancia para el ecosistema, definición de reasentamientos en caso de situación de riesgo (Alcaldía de Sabaneta, 2019). Se hace hincapié en la permanencia de la industria y en el cuidado de los antiguos habitantes.

Se resalta el acuerdo alcanzado al respecto con las autoridades de la escala inmediata superior y especialmente la coordinación con el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá Medellín (POMCA) de 2018 y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) que en ese momento estaba siendo procesado.

En cuanto a las compensaciones se elimina el esquema general del 2009 y se lo sustituye por otro basado en una tabla según zonas.

En el proceso de discusión del nuevo plan se realizaron reuniones de socialización en los barrios a través de las juntas de acción comunal y también con los sectores, algunas de

ellas con mayor participación pero, en muchos casos, con presencia escasa de los vecinos.

A partir de su aprobación, el Municipio estructuró el expediente y un modelo nuevo de seguimiento y de indicadores.

La norma tiene gran importancia y genera nuevos debates en la medida en que limita los nuevos planes parciales en zona de expansión urbana y cualquier otro cambio que se pretenda (Alcaldía de Sabaneta, 2019). De todos modos, según los cálculos expuestos por Vélez Arismendi en la entrevista están pendientes con licencia unas 25.000 viviendas nuevas que significarían la llegada de 40.000 habitantes extras.

Y los problemas siguieron, en 2020 aun una constructora no había entregado ni el 10% del proyecto social Parque del Sol de 320 viviendas, que debían finalizar desde octubre de 2019. Una de las 3 torres en 2020 ni había empezado. Los pocos que ya viven no cuentan con acueducto y deben acudir a un carro tanque. Tampoco está la vía de ingreso porque aun la firma no habría adquirido los lotes respectivos (El Raverbero de Juan Paz, 2020). Y según el testimonio de López Alzate hay otro edificio de lujo sin terminar, el Marat Plus, luego de 6 años, que tiene 51 apartamentos embargados.

5.3. Un ejemplo de arbitrariedad en una compensación y de resistencia. El caso del lote del Toro

Según la entrevista realizada con los ex funcionarios municipales Rafael Restrepo Ochoa y Francisco Restrepo, la historia del lote del Toro surge cuando una firma constructora lo cedió al Municipio a título gratuito por diversos permisos de edificación. Se trata de 2.822 m² en el barrio Aliadas del Sur. En 2006 Monarca cede “lote del Toro” como “aporte al espacio público”. Ambos figuran en el PBOT 2009 de ese modo. A fines de 2009 la oficina asesora jurídica aduce que hay un error en la escritura, que debió decir “con destino a uso público” y con esa base el Concejo Municipal de Sabaneta ordenó desafectar a ese fin. En 2010 se faculta al Alcalde para transferir ambos lotes a la Promotora de Proyectos y ésta los entrega a una constructora para un proyecto de vivienda de interés social, aunque el lote no estuviese en la lista de lotes con esos fines en dicho PBOT.

Los vecinos se opusieron a la licencia y la firma desistió, sucedió lo mismo con otra empresa luego. Según el testimonio de Restrepo dos vecinos interpusieron una acción popular por sentirse lesionados en diversos derechos por el cambio de destinación. Los demandantes eran miembros de la comunidad, con vivienda y negocios de cercanía no exactamente colindantes. Primero se relacionaron con un abogado que por motivos desconocidos no sólo abandonó la causa sino que nunca respondió a los llamados para realizar una transición ordenada. El entrevistado cuenta que él conocía la situación por haber sido funcionario de la municipalidad y haber actuado en la donación a su momento y aceptó la defensa con la dificultad que significaba este cambio de abogado.

La denuncia se basa en la lesión del derecho al goce y defensa del espacio público, ambiente sano, defensa del patrimonio, derecho a la moral administrativa y el derecho al respeto de las disposiciones de manera ordenada y en beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Se fundamentaba en la normativa de compensaciones con fines determinados de bien público y en el hecho de que si se daba de baja una de ellas, debía ser reemplazada por otra de características similares. El Municipio adujo que dichos predios no estaban afectados sino que eran simples bienes fiscales que podían ser vendidos a un tercero, para desarrollar como pretendían un proyecto de construcción para vivienda de interés social.

Restrepo nos manifiesta que hubo algunas pocas reuniones y que el momento de mayor participación se dio ante una inspección de la jueza en el lote a la que asistieron más de 100 personas. En ella hablaron los presentes explicando el interés por el espacio público y también lo hizo la Secretaría de Planeamiento municipal que con una actitud desafiante propuso cambiar la compensación por un lote en La Doctora, como si el Municipio no fuera también representante de estos vecinos. No hubo medios presentes. El acta labrada está en el expediente.

El proceso duró más de lo esperado, aproximadamente 3 años. La jueza según el entrevistado pareció dudar en algunos momentos, la presión del Municipio era grande y los vecinos intentaban hacer lo propio a través del abogado. Durante ese período previo se constituyó un comité de seguimiento, cuyas reuniones reflejaban la tensión, incluso hubo un proceso disciplinario presentado por el abogado contra la Secretaria, archivado por la Personería y vuelto a ser reconsiderado por pedido de la Procuraduría.

Finalmente el fallo del Juzgado Primero Administrativo del circuito de Medellín resuelve en 2014 a favor de la Acción Popular en función de proteger los derechos colectivos al goce del espacio público. El Municipio no apeló ni reemplazó el lote por otro, porque no lo tenía y porque el vecindario no había aceptado obviamente el lote alejado. Debido a la demora en implementarse la escritura del nuevo cambio de destino, la defensa solicitó una acción de cumplimiento y recién ahí el Municipio procedió a cumplir con el fallo.

En la actualidad existe en ese lote el Parque de los Cuatro Elementos con 4.550 m², juegos infantiles, aula ambiental, salas para la cultura, realizado con aportes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y del Municipio.

El caso es interesante porque pone de relieve una de las pocas formas que usaron más usualmente los vecinos para enfrentarse a los abusos, la acción popular; pero diferencia de la mayoría de los casos, los vecinos que actuaron fueron perseverantes, tuvieron un abogado capaz, muy bien formado y honesto, además en el momento en que hubo que movilizarse lograron la adhesión del resto del barrio, lo cual significó un elemento central para el éxito del reclamo.

5.4. Causas socio-económicas, demográficas y políticas del proceso

Como se ha visto la ocupación del suelo en Sabaneta se hizo de una manera abrupta generando modificaciones que se han ido mencionando y que serán analizadas luego: en la forma de vida de los viejos pobladores urbanos y rurales, en el paisaje. También se perjudicó al patrimonio y se creó un imaginario de ciudad dormitorio que atenta contra otras opciones de desarrollo de mayor complejidad y valor agregado que estaban incluso escritas en los planes. Además, se avanzó debilitando aún más la relación de la ciudad con el medio, aumentando la probabilidad de movimientos de la masa e inundaciones. Al mismo tiempo, las obras se hicieron sin la garantía de poder brindar servicios en los estándares correspondientes, obligando al Municipio a comprometerse con obras incluso a futuro. Como se indicó, hay edificios sin terminar y probablemente se hayan incumplido muchas compensaciones, lo que hace que el retorno para el territorio haya sido menor, mientras nunca se pagó el recupero de plusvalía.

Más allá de las presentaciones judiciales, como la del lote del Toro, y a pesar de todo, no se han impulsado acciones colectivas para enfrentar la situación. Tampoco hubo cómo se vio, una oposición política ni dentro ni fuera del concejo deliberante que pudiera tomar la

reivindicación como propia, revertir la situación e iniciar un camino de resiliencia. Sólo se ha contado un pequeño foco de resistencia por determinada intervención en La Romera y diversas quejas por las falencias de algunos edificios, especialmente la falta de servicios, manifiestas a través de acciones populares. Y hubo una acción popular producto de una cierta movilización en el flagrante caso del lote del Toro.

En cuanto a los medios de comunicación, se ha citado la mayor parte de las notas que abordaron la velocidad del proceso de ocupación, las estafas etc., muchas en El Colombiano, pero al mismo tiempo en esos y otros medios salían los miembros del gobierno local o de la empresa, publicitando su descargo.

En 2016 asumió la Alcaldía un proyecto que prometía frenar ese modelo y la ciudadanía lo eligió. Hasta 2019 la municipalidad adoptó otra posición que puede entenderse como el inicio de un proceso de resiliencia; se pudo conformar otra mayoría en el concejo, que fue muy resistida por los constructores en forma gremial y que tampoco contó con el apoyo activo de la sociedad civil, por lo que luego de un período perdió las elecciones. Como se verá a continuación diversos entrevistados sostienen que el nuevo PBOT y una cierta conciencia ambiental permitirían seguir ese camino resiliente.

En términos de nuestro enfoque teórico, la ciudad, su gobierno -y los actores- estuvo sometida a la presión externa generada por el boom inmobiliario de escala global, el agotamiento de ciertos espacios en la ciudad principal, estrategia que seguramente le permitiría obtener algunos beneficios fiscales pero también exacerbar diversas debilidades; entre las distintas estrategias posibles, la ciudad no tuvo un enfoque resiliente que le permitiese organizarse para cumplir cabalmente con el ideal planteado, que incluye el desarrollo económico y social, la participación activa, la minimización de riesgos y la garantía de la infraestructura para los servicios con calidad. Luego se inicia de a poco una estrategia para revertir la situación. La pregunta es por qué sucedió así. A continuación se abordan algunas respuestas

En los próximos párrafos se esboza una explicación sobre las dinámicas exógenas y sobre las causas económicas, políticas y sociales que dieron lugar al proceso, se hace en función de nuestro enfoque basado en la resiliencia y considerando el conjunto de intereses en pugna en la ciudad, como se vio en los debates en los diversos ciclos de la economía mundial. En el texto se incluyen elementos del marco teórico, del contexto, en análisis de las fuentes secundarias y de las entrevistas.

Entre los temas que ya han surgido en esta tesis está en primer lugar entre las cuestiones exógenas el modelo excesivamente abierto de la economía colombiana e incluso una visión pro-grandes inversiones que fue el soporte conceptual del proceso. Se hablaba de enfoque de negocios y no de derecho (El tiempo, 2012).

El mundo vivía momentos de elevada liquidez, que en muchos países iba hacia las inversiones inmobiliarias obturando incluso otros proyectos productivos y el turismo, todo con escasas regulaciones. Colombia iniciaba un proceso amigable con ese modelo y levantaba todo tipo de restricciones.

Al mismo tiempo, como surge de las entrevistas, se construía una normativa nacional de ordenamiento urbano que podía ser una herramienta para impedir los abusos, pero sin directivas nacionales, desarticulado, contradictorio al interior del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), y que además no brindaba ni la capacidad legal ni la económica a los municipios para que éstos puedan intentar otro modelo productivo de largo plazo, por eso el sector de la construcción pasó a ser central. A eso se suma que en la ciudad central, Medellín, se estaba frenando el proceso expansivo en cuanto a uso del suelo, luego de un período anterior de fuerte crecimiento, ejerciéndose una fuerte presión sobre su periferia, especialmente la del sur, dónde está Sabaneta, sin prever realmente la infraestructura, sin un proyecto para una macro - movilidad en el AMVA que permita consolidar el sistema integrado de transporte masivo. Todo el proceso legitimado por el formalismo de los instrumentos de participación y el escaso fomento de la misma que regía en todo el país.

En cuanto a lo endógeno, el primer aspecto a considerar es el de la debilidad económica-productiva en el punto de partida, ya que si bien el Aburrá sur había logrado cierto desarrollo industrial, el mismo era limitado y la estructura productiva no era suficiente en un marco de autonomía fiscal que obligaba a buscar nuevos fondos. Pero también se visualizaban recursos vinculados a su ruralidad y al turismo, junto a una base educativa importante que podía dar lugar a un desarrollo armónico, que no fue.

La opción elegida fue un modelo basado en el uso del suelo especulativo que incluso tuvo impacto negativo en la posibilidad de emprender otro camino. De ese modo, según

nuestro marco teórico se constituye la alianza con los desarrolladores. Como dice Guerra en la entrevista “los intereses de las constructoras primaron sobre el resto, los funcionarios municipales aceptaban el juego, aliados a esos intereses”. Los motivos pueden asociarse a la necesidad de lograr recursos en base a la inversión inmobiliaria.

Surge una cierta euforia en la población, que ve en estos primeros proyectos tan suntuosos, una esperanza de progreso. Otro segmento poblacional vendió su casa a buen precio.

Giraldo Correa lo llama “compra de conciencias”. Restrepo nos dice que en cambio vino “una clase media aparentona”. Fueron quedando pocos de aquellos vecinos anteriores en cada barrio y este recambio de población también se dio en las veredas, generando un fenómeno de pérdida de identidad y la aparición de la idea de que Sabaneta es un “dormidero”.

De este modo un mismo grupo político logró una hegemonía de largo plazo en desmedro de la inclusión de los diversos sectores sociales en el mapa político (Molina, 2008). En 2007 por ejemplo, dos partidos, Alas Equipo Colombia y el Partido Liberal tenían el 70% de los curules y según ese autor, los porcentajes en las elecciones venían subiendo aunque había un cierto malestar entre los antiguos habitantes. Incluso la fuente menciona que en los debates de las elecciones del 2008 el tema del uso del suelo era central, pero luego vino el PBOT 2009. En ese clima, no hay grupos de representación política fuertes que presenten otro modelo. Eso se refleja en todo el andamiaje institucional

Y si bien las juntas de acción comunal tuvieron cierta fuerza, sus tareas se centraron siempre en proyectos concretos y priorizando la alianza con los alcaldes. La administración municipal prácticamente no hizo esfuerzos claros para aumentar la participación y la mejora de las organizaciones sociales.

Al mismo tiempo, el modelo no permite el surgimiento de una estructura profesional fuerte en el gobierno local, donde hay un vacío de calificación que hace más fácil los trámites de las licencias y se verifica de parte de los empleados una alta permisividad.

La población siente que no puede hacer nada, no debe olvidarse que se viene de años de violencia. Y además, como dice Wolf en la entrevista “la nueva forma de vida provoca desconfianza, distancia social entre viejos y nuevos pobladores”. Éstos, incluso,

cuestionan las costumbres tradicionales contribuyendo a la pérdida de identidad mencionada¹¹.

La administración municipal del 2016 asumió el discurso inverso, basado en la tradición, el desarrollo turístico, intentando mostrar una ciudad con perfil educativo y logró una cierta nueva hegemonía (Alcaldía de Sabaneta 2016). La oposición del gremio de los constructores fue muy fuerte y perdura (CiudadSur, 2018). Como estrategia política se intentó articular los diferentes grupos poblacionales en aras de promover la defensa conjunta de los territorios, pero eso se logró sólo en parte. Tal vez ejemplo de ello sean las muchas reuniones realizadas para el PBOT 2019 que a veces lograban y otras no, la participación que se esperaba.

De todos modos, como planteó Vélez Arismendi hoy existe un PBOT mucho más restrictivo y un cierto aumento de la conciencia de la población y los gobiernos de las dificultades que el modelo especulativo genera. Se puede decir que la ciudad eligió un camino no resiliente en la medida que la estrategia no conducía a minimizar sus debilidades y finalmente las mismas se exacerbaban, influyó la presión del proceso anterior en Medellín y la necesidad de nuevos espacios, la presencia de una normativa nacional laxa de ordenamiento y en lo endógeno la debilidad económica y fiscal del Municipio y todo lo que generó luego la alianza con los desarrolladores, sostenida además por una cierta ilusión de progreso. Esa alianza sostuvo una hegemonía en el gobierno local y el concejo de largo plazo, típica del modelo político colombiano que a su vez lucra con la falta de capacidades organizativas y también obtura la participación, especialmente en ese contexto de los primeros tiempos en que se impone la esperanza sobre el futuro. Posteriormente también influye el mismo modelo de ciudad elegido, que va generando fragmentación, menos relaciones, miedo.

Hay elementos positivos que van en contra con esa tendencia y que son, en lo exógeno, la mejora en la planificación en el AMVA, el menor crecimiento poblacional general en la región, el fin del boom especulativo mundial y en lo interno, un cierto deterioro general de la imagen del modelo, el surgimiento de un gobierno local reflejando este nuevo

¹¹ Castañeda en la entrevista mencionaba las quejas de vecinos recientemente llegado a la Dirección de Convivencia Ciudadana de Sabaneta por el ruido que, según ellos, se genera los martes en las misas de María Auxiliadora: una tradición cultural, religiosa e identitaria del municipio que además puede generar turismo.

escenario, el logro del nuevo PBOT 2019 y un aumento de la conciencia acerca de los problemas, pero, como analizamos, una parte del daño es irreversible.

Capítulo 6. Las limitaciones normativas vistas desde los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Planes parciales de Sabaneta

A continuación se busca responder al objetivo de analizar los cambios normativos con una profundización técnica de las principales modificaciones en el ordenamiento territorial del Municipio propiciados por los Acuerdos 011 del año 2000, 020 del año 2002 y 022 del año 2009 así como los Planes Especiales. El análisis de estos cambios se hace siguiendo tres componentes: los objetivos que se explicitaban, las clasificaciones del suelo elaboradas y las densidades habitacionales permitidas.

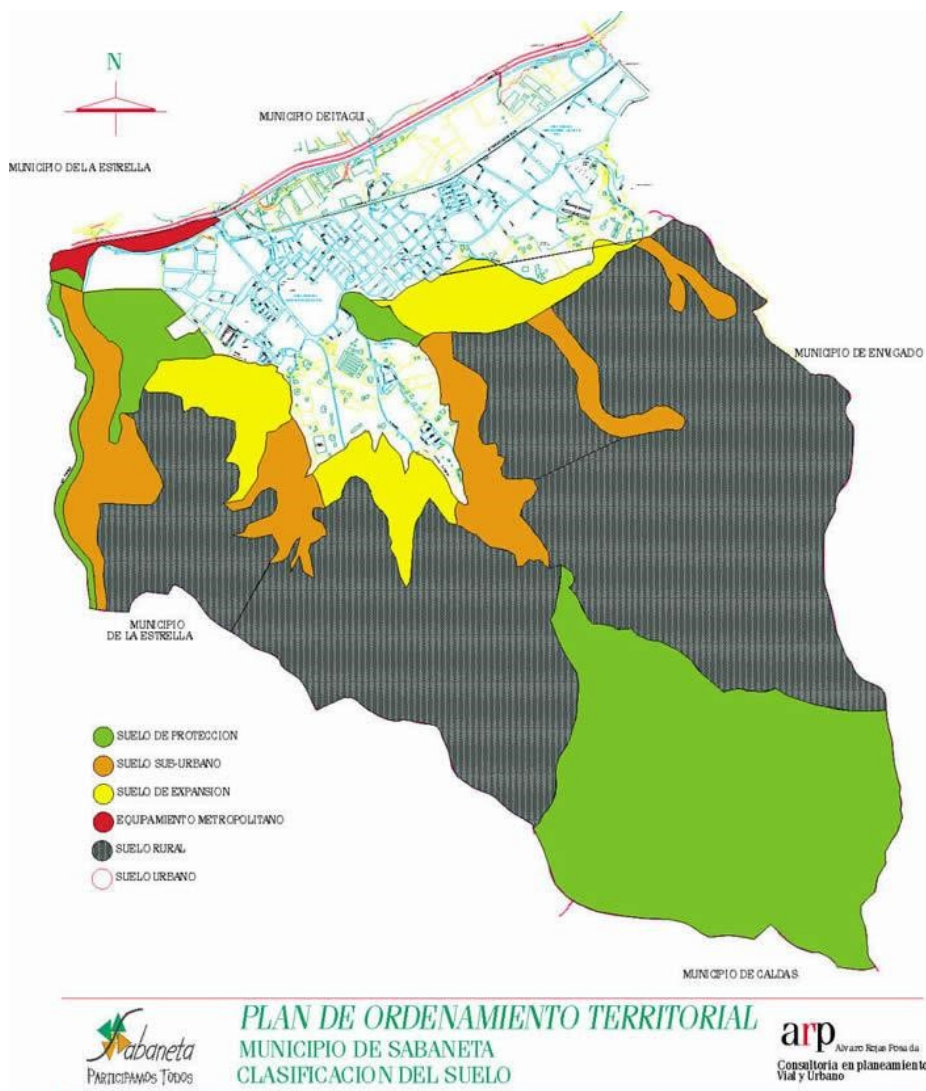
6.1 El Acuerdo 011 del año 2000

El Acuerdo 011 del año 2000 fue aprobado por el Concejo Municipal de Sabaneta dos años antes de que se construyera Torremarrón. Se explicitaba la protección de un marco de homogeneidad urbanística y de baja densidad residencial, la que para entonces caracterizaba el Municipio, se mencionan las colinas cercanas al Parque principal, las quebradas, la imagen cultural y religiosa, la función residencial y los espacios aún disponibles. De este modo se cuidaban los valores ecológicos, paisajísticos y culturales, y se buscaba un crecimiento urbano equilibrado para no destruir la identidad. (Alcaldía de Sabaneta, 2000. Artículo 3).

Las principales acciones propuestas en el Plan son, según la misma fuente de la Alcaldía (2000), la ampliación del suelo urbano para permitir nuevos desarrollos siempre y cuando tenga la disponibilidad de servicios públicos y la dotación de infraestructura vial. Se suma la necesidad un plan vial coherente; protección de las cuencas, de las zonas declaradas de reserva ecológica o expuestas a riesgos; la protección del suelo rural y la dotación de equipamientos para la población residente en el campo.

En la práctica el límite del suelo urbano se restringió a la cota de prestación de servicios públicos domiciliarios, para entonces a 1.650 msnm. El límite de los suelos de expansión se restringió a la cota 1.700 msnm, y los límites de los suelos suburbanos no quedaron completamente esclarecidos, aunque se circunscribió a las vías de acceso a las veredas; es decir, a la disponibilidad de la infraestructura existente (ver Cuadro N°17). De este modo, el suelo rural representaba el 61,76%; el urbano un 23,75%, el suburbano un 7,62%, el suelo de expansión un 6,87% (Vélez y Salazar, 2012).

Cuadro N°17. Clasificación del suelo en el Acuerdo 011



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2000).

La zona residencial actual no tenía definida la densidad representando cerca del 5,5% del total, la zona residencial de densidad media iba a tener una densidad de 60 viviendas por hectárea representando el 3,7%, la zona de alta densidad (1,28%) se elevaría a 80 y la de baja a 40, ésta no alcanzaba el 1%. No hay claridad sobre los suelos de expansión urbana, algunos de ellos en las zonas residenciales de mediana y de baja densidad.

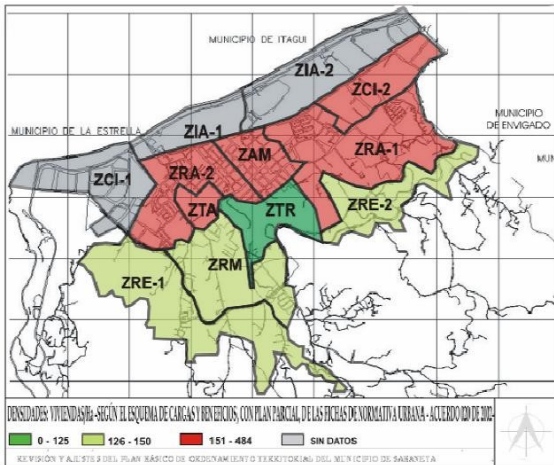
Para el suelo suburbano, se estableció que se permitiría el desarrollo residencial en lotes de área mayor a 120 m² por unidad de vivienda, lo que resultaría en una densidad de alrededor de 80 viviendas por hectárea, en los asentamientos rurales se estaría entre 1.5 y 3 viviendas por hectárea (Alcaldía de Sabaneta, 2000. Artículo 42).

6.2 El Acuerdo 020 del año 2002

En este acuerdo se debía cumplir con lo dispuesto en el de 2000, respecto a elaborar Fichas Técnicas (FTNU) en que se diera mayor detalle sobre usos e intensidad de los usos del suelo, especificándose los aislamientos, volumetrías y alturas y localizando equipamientos colectivos y espacio público, excepciones normativas y parámetros de concertación de normas para macroproyectos o tratamientos especiales (Alcaldía de Sabaneta, 2000). Si bien debían ser una continuidad del acuerdo anterior, a través de las fichas se definió una nueva clasificación del suelo diversa, para un ampliado suelo de expansión sin establecerse las normas dirigidas al suelo suburbano y rural, a las zonas de protección, y a las zonas en que existían condiciones de riesgo.

En estas fichas ya no hay zonas residenciales de densidad baja o alta. Se consideran de consolidación la zona residencial actual 1 y 2 y de desarrollo, la zona residencial media, zona residencial de expansión 1 y 2. Las tres últimas iban a tener una densidad hasta 150 y las tres primeras de hasta 484; en el mapa adjunto puede verse claramente el aumento de las densidades urbanas gracias a estas fichas del año 2002.

Cuadro N°18. Densidades urbanas en el Acuerdo 020 del 2002;



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2009).

En los discursos oficiales, estas modificaciones se justificaban por imprecisiones cartográficas. Guerra (2009) en cambio dice que adolecieron de un debido proceso, porque no tuvieron autorización de las autoridades ambientales metropolitanas y regionales responsables ni control ciudadano. Con estas modificaciones, se dio comienzo a los altos aprovechamientos inmobiliarios del suelo.

6.3. El Acuerdo 022 del año 2009

Hacia el año 2008, como se referenció anteriormente, el Grupo Monarca comenzó a quedarse sin recursos financieros y, simultáneamente, disminuyó la venta de apartamentos. En medio de esta situación económica, se formuló y aprobó el Acuerdo 022 del año 2009, que tuvo como uno de sus objetivos explícitos incentivar el mercado residencial de estratos medios y altos en las escalas local y metropolitana.

En síntesis, los propósitos y objetivos de los Acuerdos 011 del año 2000 y 022 del año 2009 guardan diferencias en términos de la orientación social del ordenamiento territorial y la vocación municipal que se pretende consolidar para Sabaneta. Por ejemplo, ya no se pretende reducir los desequilibrios territoriales que experimentan los diferentes grupos poblacionales del Municipio, ni se pretende la protección de elementos identitarios de Sabaneta como: las quebradas, el paisaje orográfico, la imagen cultural y religiosa, la escala habitacional de poblado, la baja densidad y los espacios libres. Se espera que Sabaneta provea distintos tipos de servicios que atiendan a la población metropolitana,

alrededor de nuevas centralidades y nuevos desarrollos urbanísticos, aunque los objetivos relativos a la protección del medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones del paisaje, etc. seguían presentes, la lógica era otra.

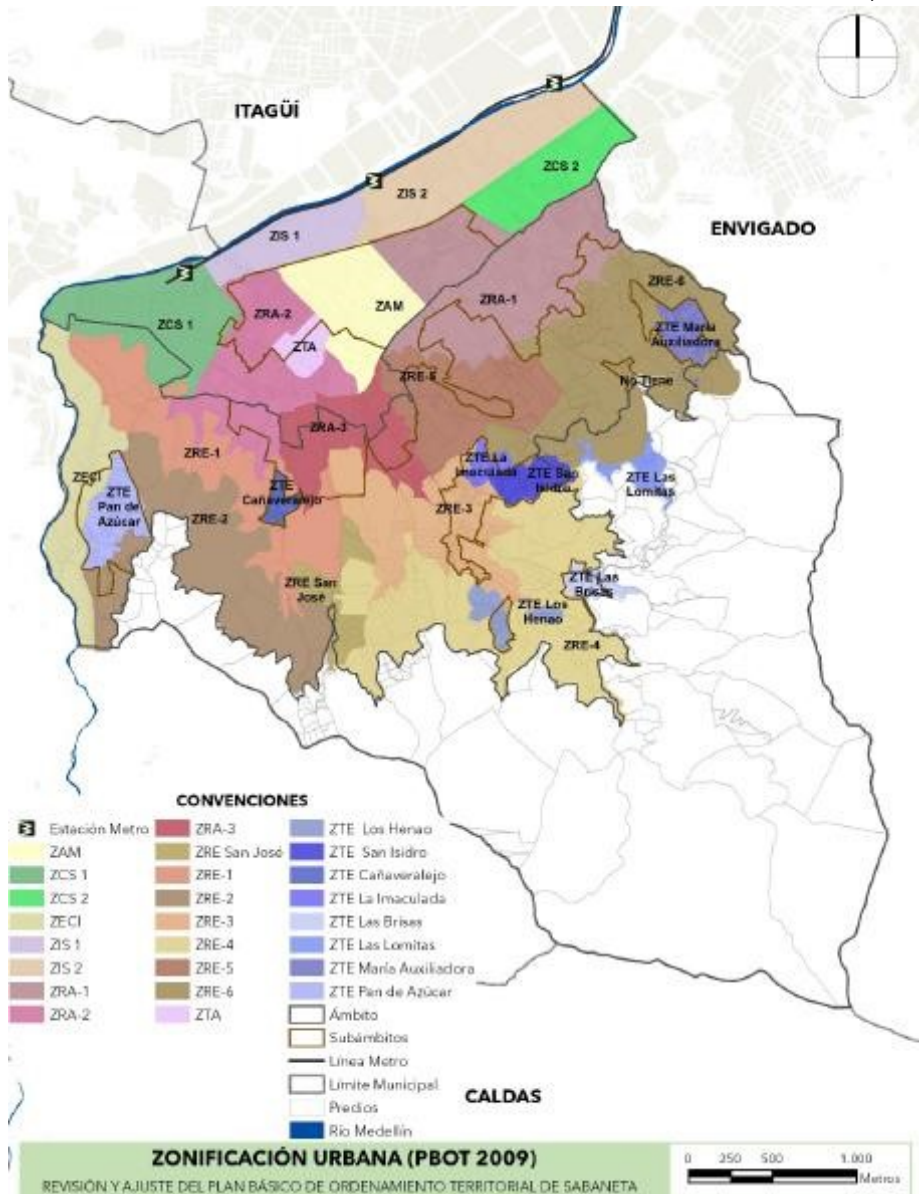
Es que si bien Medellín era entonces el centro del desarrollo inmobiliario al interior del AMVA, su representatividad estaba disminuyendo y era esperable que esta tendencia decreciente continuara debido a que existía un agotamiento de suelos de expansión y normas recientes habían reducido los índices de edificabilidad. Por otro lado La Estrella y Barbosa no habían habilitado suelos de expansión, Itagüí y Copacabana habían habilitado poco; Envigado lo permitía pero para muy bajas densidades y Caldas lo había hecho en suelos poco apropiados (Alcaldía de Sabaneta, 2009).

La clasificación del suelo en este Acuerdo invierte la proporción que se guardó en el Acuerdo del 2000, en que el suelo rural era de mayor extensión al suelo urbano y de expansión urbana conjuntamente. También se llevó el límite del suelo de expansión a la cota 1.800 msnm sobre la ladera, 100 metros más arriba al límite de aquel año (Alcaldía de Sabaneta 2009 Artículos 15-24).

En cuanto a la función residencial, se consideran zonas de consolidación: la Zona de Actividad Múltiple y las Zona Residencial Actual 1 y 2; de desarrollo: la Zona Residencial 1, 2 y 3; Desarrollo en suelo de expansión urbana: la Zona Residencial de Expansión 1 a 6 y la Zona de Expansión San José en uno de los polígonos; mejoramiento integral: Pan de Azúcar, San Isidro, Loma de los Henao, María Auxiliadora, Las Brisas, La Inmaculada, Las Lomitas y Cañaveralejo.

Como se ve en el mapa, el área del Municipio que representa el desarrollo en suelo de expansión urbana es mayor al área que representa cualquier otro tratamiento urbano o intervención rural. La misma representa el 52% mientras que desarrollo en suelo urbano y mejoramiento integral cada una es el 7% y el concepto de redesarrollo 16%. Es decir, el área para expandir la urbanización es más extensa que las áreas, por ejemplo, de consolidación urbana, o de protección medioambiental. La porción de preservación estricta en el ámbito rural siguió siendo importante pero en un espacio rural sumamente disminuido.

Cuadro N°19. Zonificación urbana en el Acuerdo 022 del año 2009;



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2018).

En cuando a las densidades habitacionales, no se estableció un máximo, pero se permiten densidades mayores a 300 viviendas por hectárea. Estos niveles elevados podrían alcanzarse en la zona de consolidación; en la zona residenciales de expansión 1 se alcanzaba las 200 y en las restantes de expansión 2 a 6, se podía lograr hasta 120; en la zona de tratamiento especial, el límite era de 80 que era la densidad más alta para todo el Municipio, de hacía sólo nueve años. Nunca hubo límites para la altura.

Una cuestión importante del Plan del 2009 es que, como se vio en el capítulo 5, se definen los criterios para la determinación de cesiones y obligaciones urbanísticas, aunque de un modo general, incluyendo cancelaciones en dinero, para lo cual se creó el Fondo de Compensaciones. En 2011 se reglamenta por el decreto 138 este Fondo sin un destino predeterminado (Municipio de Sabaneta, 2011). El decreto 59 de 2013 establece el Comité de compensación integrado por la alcaldesa o su delegado, los secretarios de hacienda, planeación, obras públicas, el jefe de asesoría jurídica y el jefe de control interno, sin participación comunitaria (Municipio de Sabaneta, 2013).

El decreto 22 del 2014 determina las siguientes modalidades para compensaciones: en suelo para espacio público y equipamiento en el predio, en un predio diferente, en dinero y en proyectos para espacio público y equipamientos definidos en el Plan de desarrollo, en otro lugar o en el mismo y en todos los casos debe garantizarse el acceso al predio cedido desde vía vehicular pública. El pago debe realizarse un 30% previo al otorgamiento de la licencia y el resto de acuerdo a un plan de pago acordado con la secretaría de planeación, sin definir criterios de homogeneidad. En el decreto queda claro que los lotes no pueden tener ciertas condiciones de riesgo, pero sin determinar de nuevo zonas y criterios (Municipio de Sabaneta, 2014). Esto demuestra la laxitud con que el Municipio intentó hacer uso del concepto de las compensaciones. Además, como se vio en el capítulo anterior, las mismas se han contabilizado muy desordenadamente.

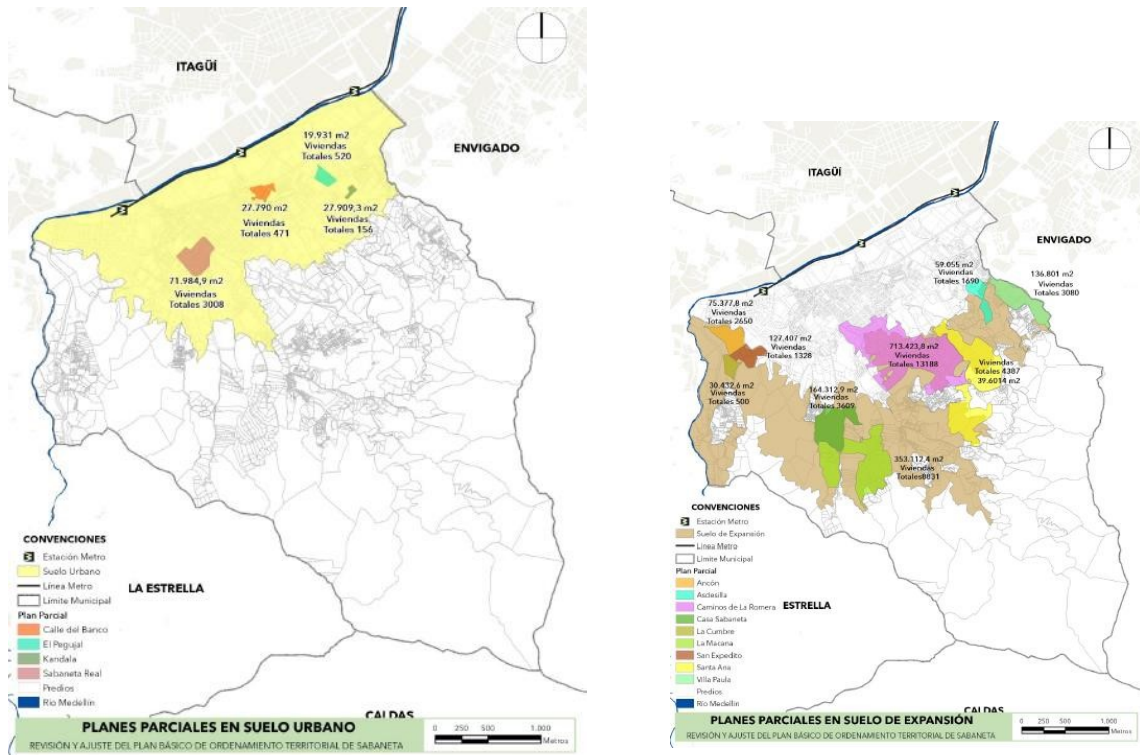
6.4. Los Planes Parciales del Municipio de Sabaneta

Se debe recordar que un Plan Parcial (PE) es un instrumento de planificación y gestión del suelo que se adopta mediante un decreto del alcalde. En Sabaneta, se decretaron 13 Planes Parciales (PE) entre los años 2004 y 2015, aprobándose la construcción de 43.418 unidades de vivienda, con plazo máximo al año 2030, es decir, hipotecando el futuro de las siguientes administraciones y mucho más allá de la vigencia de los PBOTs en cuestión.

Cuatro de los PE son para el suelo urbano, y nueve para el suelo rural. De los cuatro PE formulados para el suelo urbano, tres ya están finalizados, y el restante tenía en 2020 un 50% de ejecución. De los nueve PE formulados para el suelo de expansión, cuatro no se habían iniciado en 2020, y cinco están en construcción, y su rango de densidad está entre

111 y 418 viviendas por hectárea (Cuadro N°20). Se vio que, según los cálculos, actualmente faltaría construir unas 25.000 viviendas.

Cuadro N°20. Planes Parciales en suelo urbano (izquierda) y de expansión (derecha);



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2018).

Merece especial atención el ya mencionado en el capítulo anterior, Plan Parcial de expansión urbana Caminos de la Romera de 2004 por el modo en que se usa el suelo en el camino a la mayor reserva de la región. El caso es interesante porque en el decreto están los objetivos de lograr la continuidad de la trama vial, ampliación de la red, transporte público, entre otros, ratificándose además la compensación en forma de cesión de 15 m² cada 100 m² para espacios verdes, 1 m² por cada unidad de vivienda para la construcción de equipamientos y 1 metro cuadrado construido por cada 100 m² a desarrollar por cada otro uso, aunque siempre de un modo general. También se ratifica la obligación de ceder vías internas y espacios peatonales que bordean el área y la garantía previa de la dotación de servicios, como marca la normativa, pero en ausencia de criterios. El PBOT 2009 asignó La Romera a la Secretaría de Ambiente, pero la zona estuvo muy abandonada.

Este Plan fue ampliado justamente en 2009 (Municipio de Sabaneta, 2009) y luego en 2010, en este último decreto se sostiene que el Plan es fundamental en el sistema de centralidades, espacios públicos y estructura vial, que ha tenido un desarrollo óptimo, y se otorga un nuevo límite y condiciones de edificabilidad con similares compensaciones (Municipio de Sabaneta, 2010)

Como muestra Guarín (2019) para el PE La Macana, usualmente el instrumento Plan Parcial está mal utilizado ya que no respeta el PBOT sino que más bien lo pervierte aumentando cantidad de viviendas y densidades permitidas. Por otro lado, se desconocen los contextos y los suelos de expansión urbana son indiferentes, por ejemplo, de las coberturas vegetales y su importancia ecológica. Giraldo Correa (2021) también pone el acento en que los Planes especiales no están integrados a un conjunto cómo debería ser en relación al PBOT.

Tanto lo ocurrido con las fichas del 2002 como con el acuerdo del 2009 así como con los PE demuestra que la falta de un plan de ordenamiento nacional y la forma en que se realizan las aprobaciones de los acuerdos a nivel de área metropolitana permiten a los municipios en el marco de su autonomía, niveles de discrecionalidad poco eficientes en territorios que están interconectados. Si bien es cierto que un mayor centralismo no asegura la resolución de esta cuestión probablemente si sería importante la existencia de una norma legal que ponga ciertos límites

Capítulo 7. El impacto socio-económico y ambiental

A continuación se analizan las consecuencias territoriales de lo sucedido y los impactos provocados. Debe entenderse que los impactos son difíciles aun de estudiar pero se pueden abordar las debilidades y cómo éstas se han profundizado. Téngase en cuenta además, que éste es un proceso de largo plazo y que las autorizaciones exceden largamente el período del gobierno que las firmó.

Para avanzar se retoma el marco teórico considerando que en el modelo de desarrollo ideal importaba la diversificación productiva, mejora en el nivel de vida de la población y un equilibrio de las finanzas públicas. En cuanto al primer tema, más allá de algún

elemento en los Planes, hasta 2016 puede verse en la práctica la priorización del sector constructivo en desmedro del resto. Se lo planteaba así con el argumento de que el proceso mejoraría la situación general e incrementaría la recaudación del municipio (Guerra, 2009).

En cuanto al nivel de vida poblacional se ha visto en el capítulo 4 que los déficits continúan porque el destino de la vivienda era otro

En lo fiscal, el aporte total es difícil de determinar por el desorden contable existente en el cálculo de las compensaciones y se recuerda que no se cobraba ni plusvalía ni otro tributo de obra pública¹². Los municipios han tenido problemas para efectivizar la plusvalía. Viñas Coll (2017) dice que la resistencia ha crecido a partir de que los precios de las propiedades han caído y –según la fuente- diversas causas judiciales han anulado liquidaciones. De todos modos, lo más importante es el aumento de la recaudación del impuesto predial, que también puede ser cuestionado por la ausencia de criterios socio-económicos sólidos (Espitia, 2017). Según esa fuente, Sabaneta tiene una tarifa que está por debajo de Medellín e Itagüí aunque por encima de Bogotá.

Según la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2019), por el impuesto predial se recaudaron en Sabaneta niveles algo inferiores al impuesto por industria (38%) y comercio (40%). Y si se compara con la misma fuente la relación predios y recaudación con Envigado podría verse la mayor eficiencia de este último, o sea, también se podría intentar cobrar mejor. El desafío sería aumentar la actividad no constructiva y lograr aumentos de la recaudación sin acudir a nuevas obras que engrosen dicho impuesto predial y así tener mayor libertad de planificación del ordenamiento.

Pero además, a los beneficios que no parecen decisivos y son tan dependientes de las coyunturas, se debe equiparar las obras que tiene que hacer el municipio, generadas por la mayor debilidad del territorio. Este punto se verá con claridad en este mismo capítulo.

¹² La participación en la plusvalía se había definido en el 40% del mayor valor a pagar a los 45 días de la norma (Concejo Municipal de Sabaneta, 1998). Bogotá por ejemplo, está a la cabeza de la recaudación de este impuesto desde 2003 y se asume su subutilización, junto al desuso de la plusvalía por obra pública (Rojas, s/f; Concejo de Bogotá, 2021). Muchos municipios que no cobran estos tributos si lo hacen con el gravamen a la delimitación, es el caso de Sabaneta.

El tema central está relacionado con la debilidad del territorio en los contextos del río y de los cerros. Contreras Ortiz (2017) ratifica en un estudio nacional que la mayor vulnerabilidad ambiental está en la cordillera de los Andes, en las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca, justo donde están las ciudades más pobladas (Bogotá, Medellín, etc). La Alcaldía de Sabaneta (2018) tiene en ese sentido un diagnóstico preciso que combinaremos con el análisis de las fuentes secundarias y de las entrevistas.

El mapa adjunto (cuadro n°21) muestra las zonas con riesgo (generalmente con pendientes altas) de movimientos en masa, ubicados en Pan de Azúcar, San José, La Doctora, Las Lomitas y María Auxiliadora, Bosques de Berlín y la calle que va a La Romera, donde hay Planes Parciales. Según la fuente cubren algo más de la mitad del área de expansión urbana. Se describen deslizamientos en 2017 en la quebrada Cien Pesos, Cañaveralejo a la altura del Pasaje 4, María Auxiliadora en el sector de Los Cárdenas. Gil Martínez (2016) suma a las mencionadas, la quebrada San Alejo y San Remo. Alvares Rua y Mora Montoya (2017) agregan Quintas del Pomar. Giraldo Correa menciona en su testimonio un deslizamiento en el período 2004-2007 con impacto en la seguridad de la población en San Isidro que generó una causa judicial contra el Municipio que no había construido el muro de contención.

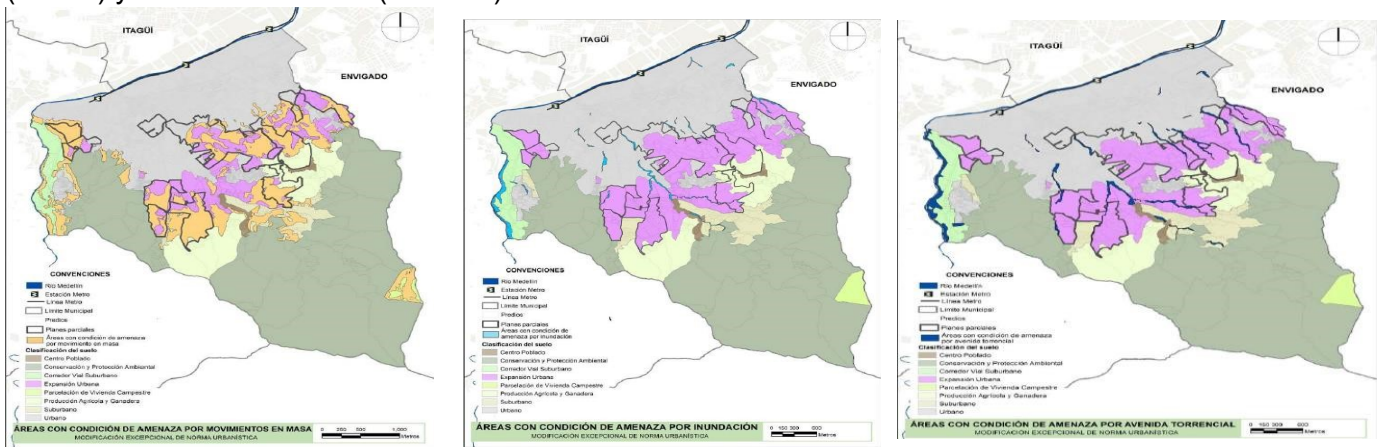
Por otro lado, Área Metropolitana del Valle de Aburrá (s/f) reportaba fallas regionales en el sur del Valle de Aburrá y niveles de amenaza sísmica altos. Y mencionaba eventos sísmicos en 2008 Girardota y Barbosa, otro en La Estrella y Barbosa y uno en Sabaneta junto a Caldas, el Ancón Sur, Itagüí, Copacabana y Barbosa. Zora y Acevedo Jaramillo (2019) encontraron que un 61% de las estructuras evaluadas pueden sufrir daño en un evento sísmico.

El riesgo de inundación está según Alcaldía de Sabaneta (2018) en las quebradas La Sabanetica, La Cien Pesos, La Doctora y afluentes como la quebrada La Margarita y Doña Ana. La amenaza por avenida torrencial está además de las anteriores en La Margarita, La

Escuela, Las Lomitas, La Honda. Alvares Rua y Mora Montoya (2017) suman Quebrada la Honda, el Plebiscito y Pan de Azúcar, siendo más puntuales en los lugares donde se producen. El Centro de Ciencia y tecnología de Antioquia (s/f) dice que el principal problema ha sido la ocupación de los retiros de la quebrada, lo que obtura el cauce.

Cuadro N°21. Áreas con riego de movimiento en masa (izquierda), riesgo de por inundación (centro) y avenida torrencial (derecha)

(centro) y avenida torrencial (derecha)



Fuente: Alcaldía de Sabaneta (2018)

Naturalmente el problema de inundación es más importante en el río y los otros dos en la ladera. Corantioquia (2015) menciona los eventos sucedidos en Sabaneta –tal vez menos de los realmente ocurridos- y dice que los mismos son de intervención prioritaria. El mismo PBOT de 2009 menciona el peligro de deslizamiento en alta pendiente e inundaciones (Gil Martínez, 2016). Esta fuente dice que hubo desbordes en la mayoría de las quebradas y se focaliza en el cauce del Río Aburrá por estar en zonas urbanas. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2010) decía que en todo el valle hay alta probabilidad de eventos de deslizamiento e inundaciones. La foto elegida para graficar esto era de La Doctora.

Cuadro N°22. Vereda La Doctora sector San Isidro.



Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2010)

Según el Plan Municipal para la Gestión Del Riesgo (Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo de Desastres, 2012) se consideraba necesario incorporar condicionamientos para futuros desarrollos urbanísticos a fin de evitar movimientos en masa e inundaciones, cosa que nunca se hizo, pero lo más interesante es el planeamiento de obras de recuperación de microcuencas, de reducción de la amenazas, etc, es decir ya en 2012 se comprometía al Municipio en inversiones nuevas con las que el gobierno local debía mitigar los problemas generados por la inversión privada.

Restrepo (2016) da cuenta de la inundación de cinco barrios (La Inmaculada, La Doctora, Entre Amigos, Cañaveralejo, El Plebiscito), en Calle Larga hubo un desborde, el caso anterior había sucedido en 2010. La inundación sucesiva se produjo en mayo 2021, el alcalde decretó calamidad pública, el Municipio está dragando pero la obra requeriría una inversión mayor (Medina, 2021).

La Mesa Ambiental de Sabaneta manifestó la presencia de puntos críticos en La Doctora donde podría haber desprendimientos de tierra o avenidas torrenciales, se mencionaron a su vez 60 afloramientos de agua y diversos cambios de cauces. La Municipalidad se comprometió a estudiar obras, lo que representan nuevas externalidades negativas (Benavides, 2017). Algunas se hicieron en 2018 y consistieron en la limpieza, mantenimiento y recuperación de las Quebradas La Doctora, La Honda y La Sabanetica para evitar inundaciones y también la resiembra para enfrentar los procesos erosivos en las laderas (AMVA, 2018). Si bien deben verse como obras necesarias, al mismo tiempo hace reflexionar acerca de las exigencias que el desmesurado crecimiento urbano dejó para el Municipio.

También debería resultar una preocupación la contaminación del aire ya que Medellín es la segunda ciudad más contaminada de Colombia y también en contaminación por ruido (Granados Cortes, Urrego Ramírez, Bejarano Arismendi y González Muñoz, 2015)

Otra cuestión en juego era el debate sobre cambio del paisaje, el patrimonio y la forma de vida debido a la pérdida de la imagen idílica anterior, que repercute en la calidad de vida, en una desvalorización de las tradiciones, y con efectos en las posibilidades de la oferta turística. Gómez, Manrique y Silva (2018) muestran el cambio que sufría el barrio San Joaquín, del que hacen parte el parque principal y el templo Santa Ana. Por un lado, sus

habitantes consideran alteradas sus formas de vecindad y tienen una valoración desfavorable de los nuevos tipos de edificaciones porque afectan negativamente al paisaje, la iluminación, la movilidad y el espacio público. Esto además tiene un efecto económico porque el área es muy visitada ya que allí se asienta la iglesia de la “Santuario Maria Auxiliadora”.

En cuanto a la cuestión del servicio de agua y alcantarillado, la normativa indica que la vivienda nueva debe contar con la infraestructura. El certificado de viabilidad y disponibilidad de ambos se tramita en la Secretaría de obras públicas del Municipio que verifica de acuerdo al sistema de redes de la prestataria (EPM) que es la que finalmente garantiza la posibilidad técnica de la conexión. La elevación de la cota a 1800 m.s.n.m. en 2009 se realizó para entrar en los parámetros de EPM. Como se vio, uno de los temas que más preocupaba y reflejaba la prensa ya para 2012 y luego en todo el período era la falta de servicios (El tiempo, 2012; Alcaldía de Sabaneta 2016). Ésto obligó a realizar una inversión en infraestructura que no estaba en ningún plan para la construcción de los tanques nuevos pero en muchos casos falta la infraestructura para las conexiones.

Varios estudios mencionan las falencias. Salazar y Arias (2019) en su estudio de la vereda La Doctora muestran lo insuficiente que resultan el acueducto y el alcantarillado. La Alcaldía Municipal de Envigado (2019) preocupada por el inicio de obras sin la adecuada infraestructura dice que EPM no pudo atender en Sabaneta la sobredemanda. Y en el capítulo 4 se han analizado diversos conflictos.

Por otro lado, el tema del agua requiere desde el punto de vista ambiental un estudio de la cuenca y el del alcantarillado debe contemplar las densidades de saturación y las áreas de drenaje, los estudios han sido muy fragmentados, especialmente en la zona rural. Cuando estos problemas no se contemplan surgen derrames que requieren saneamiento, pero éste se realizó parcialmente desde 2009 (Alcaldía de Sabaneta, 2018). En el trabajo de Arango Arteaga (2021) se muestra que la cuenca La Doctora recibe en forma de vertimientos del alcantarillado el aumento poblacional y también el de la industria de materiales de la construcción asociadas al proceso que se canalizan del mismo modo por falta de infraestructura, incrementando la presión de las redes instaladas. La investigación detectó cloruros, color, DBO5, DQO, nitrógeno, grasas y aceites, esto se debe a la

mezcla de aguas que dificultan la depuración en las plantas de tratamiento. El Centro de Ciencia y tecnología de Antioquia (s/f) ratifica este diagnóstico para la quebrada, de falta de sistemas de tratamiento o mantenimiento en las zonas rurales y de déficit de alcantarillado urbano.

Hay un problema general que es la impermeabilización del suelo con efecto en el tema inundaciones. El trabajo de Guarín (2019) en el PE La Macana muestra que se afectó la cobertura vegetal y por esa vía problemas de inundaciones pero además esto tiene un impacto económico porque la población dedicada a la agricultura la ha debido abandonar. Salazar y Arias (2019) ponen en entredicho la estabilidad del suelo y la calidad del aire. Al mismo tiempo mencionan la caída en la producción de café, y plátano, ejes de la agricultura familiar y la desaparición de fincas campesinas emblemáticas que podrían ser la base del ecoturismo.

Otra cuestión es la movilidad, según Sabaneta (2018) si bien el metro reviste gran importancia en relación a la región (37% de los viajes), un elevado número llega en automóvil particular, a eso debe sumarse por este medio más del 30% de los viajes internos. Esta situación obligaría a hacer estudios de contaminación atmosférica constantemente, especialmente por el transporte.

Finalmente está el problema de los espacios públicos de recreación y de convivencia. Según Alcaldía de Sabaneta (2018) en el PBOT de 2009 se había calculado 2,32 m² de este espacio por habitante, los que aun existían en 2018 daban una reducción a 1,71m². La gestión de 2016 invirtió en este aspecto llegando a 3,60 m², algo que puede ser bien visto pero que representa otro gasto no contemplado, producto del proceso especulativo vivido.

Es evidente que no se llevó adelante una Planificación ni acciones concretas que permitiese a la ciudad resolver sus debilidades y convertirse en resiliente, según el enfoque elegido, más bien las debilidades iniciales se profundizaron, incluso se perjudicaron los recursos que servirían para otro modelo de desarrollo. Como puede verse este es un problema regional y no ha sido así considerado. Hay diversas manifestaciones del Área Metropolitana con esta preocupación, aunque demostrada de un modo que puede considerarse tímido. La Alcaldía Municipal de Envigado (2019) pedía unificar criterios con los municipios vecinos en el marco del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), por el tratamiento de los suelos de protección, inclusive porque en

los límites hay un impacto que va más allá de un municipio. Pero este Plan es muy ambiguo al respecto.

Capítulo 8. Consideraciones finales y lineamientos propositivos

En este trabajo se analizó el proceso de densificación y aumento de la población, así como las causas, los cambios normativos y las consecuencias. Recuérdese que además quedan obras pendientes y si se realizan el Municipio de Sabaneta llegaría a tener 25.000 habitantes más. Se pudo ver que el camino elegido no fue el del equilibrio urbano y el resultado fue un deterioro territorial del que las torres residenciales y los conjuntos cerrados de viviendas son solo sus elementos más llamativos.

Para el abordaje primero se estudió el proceso de urbanización de América latina y de Colombia, caracterizado por la concentración urbana con múltiples problemas que dieron lugar a un rico debate en toda la posguerra y la confianza en el rol del Estado y la planificación para encarar la cuestión. Luego se vio la aparición de un enfoque de apertura y privatizaciones que influye en la ciudad por la aparición de grandes inversiones de diverso tipo y la planificación urbana y regional pasa a ser de baja intensidad, indicativa, descentralizada. Esta visión es matizada especialmente en Europa por la economía del conocimiento y así surge el modelo de desarrollo endógeno basado en la programación que da lugar a la red policéntrica, pero también recalca la posibilidad de la subsistencia de la antigua suburbanización jerárquica. Ésta es muy bien descrita además por la ecología urbana a partir de las áreas periféricas monofuncionales, con todos sus costos, especialmente ambientales.

En América Latina, al menos en la CEPAL y en los discursos de algunos gobiernos, se asume cierta desregulación y privatización en medio de la descentralización fiscal y también el desarrollo endógeno. Al mismo tiempo surgen los Planes estratégicos participativos, en las diversas escalas, como parámetros para el financiamiento de proyectos y avanzan los instrumentos de ordenamiento territorial. Como los resultados no fueron los esperados, vuelve luego de los 90s con fuerza una posición crítica que pone el acento en las disputas y los intereses contrapuestos en la ciudad, prestando especial

atención a las causas y efectos de la especulación inmobiliaria así como dudas sobre la planificación.

Para nuestro marco teórico se retomaron las ideas centrales de la ecología urbana de Rueda y el concepto de resiliencia para estudiar los procesos de deterioro y también de reacción de los territorios, apuntando a los declives causados por crisis sistémicas de origen externo –no necesariamente ambientales sino sociales y económicas- pero no revertidos por estrategias locales y asumiendo como el mencionado autor que la resiliencia depende

–en la ciudad ideal- de la presencia de diversidad, mayor “valor agregado” para garantizar mejoras en el nivel de vida de la población, una situación fiscal que permite al gobierno realizar intervenciones, así como la construcción de la/s identidad/es en función de aquel modelo de desarrollo, un gobierno local eficiente y la participación a través de una alianza local con esos valores. Un ideal basado en una visión del territorio que refleje intereses y necesidades colectivas y no se circunscriban a cortoplacismos políticos o económicos.

Luego se procedió a analizar los dos instrumentos estratégicos más importantes que tienen los municipios para enfrentar las amenazas y encaminarse al modelo descrito, se llega a la conclusión de que los Planes de Desarrollo han sido valorados como instrumento pero cuestionados por muy generales, poco realistas y por asumir mecanismos participativos limitados. Y que los Planes de ordenamiento, incluso para las críticas menos radicalizadas tienen el problema de aplicarse en una descentralización incompleta, escasa capacidad institucional y problemas de financiamiento, sin un plan de ordenamiento nacional o mecanismos sólidos de articulación (incluso con los Planes de desarrollo) y con un abordaje de lo ambiental aun insuficiente e incluso con una idea de compensaciones que justifica el abuso. El resultado general ha sido el deterioro en la capacidad de soporte y los ciudadanos están desamparados.

Con este marco se describió el cuadro socio-productivo y demográfico de Sabaneta en el AMVA como un municipio con indicadores en algunos casos mejores a la media del área, pero con déficits importantes. Luego se realizó la retrospectiva de la urbanización por la cual se pasó de la ciudad con casas bajas y baja densidad a la presencia de esos edificios, contradiciendo a veces lo explicitado en el Plan de Desarrollo, obturando por ejemplo, el Plan turístico, etc, revirtiendo la forma de vida de los pobladores, arruinando el paisaje, creando un imaginario de ciudad dormitorio, debilitando la relación con el

ambiente, con escasa garantía de servicios, sin participación social salvo pocas excepciones y con un cobro laxo de compensaciones.

Para 2016 se eligió un gobierno local que prometía limitar todo ese proceso y avanzó en ello, con fuerte resistencia de los desarrolladores, pero iniciando un camino que puede significar una ruptura con lo anterior como una estrategia resiliente.

En cuanto a las razones de este proceso, se ha mencionado el modelo muy favorable a grandes inversiones de Colombia, la normativa de ordenamiento urbano y la presión migratoria. Como causas locales, la debilidad económico-productiva y luego lo que vino por elegir un modelo basado en el uso del suelo especulativo que dio lugar a la alianza con los desarrolladores que a su vez generó una cierta euforia al menos inicial por lo nuevo. Se produjo una hegemonía de largo plazo que a su vez no está interesada ni en la participación social ni en lograr una estructura profesional fuerte. Y el modelo de ciudad además provoca menos convivencia, distancia social entre viejos y nuevos pobladores, etc con resultados ambientales muy negativos analizados, especialmente por el uso de las laderas y las quebradas, el riesgo de inundación y movimientos de masa, la falta de servicios y los derrames, etc. También el problema del espacio público y fundamentalmente el tema de que se obturó otro modelo de desarrollo basado en la diversidad y la complejidad.

Lo sucedido muestra que a partir de una normativa permisiva y que no da especialmente espacio a la participación de los sectores menos poderosos, se constituyó una alianza que puso en marcha un modelo de uso del suelo especulativo que género más debilidad y que perjudicó esos atributos que podían dar lugar a otro modelo desarrollo. El gobierno local en vez de ser un factor de reordenamiento formó parte de ese camino y la sociedad, especialmente los sectores que podrían haberse beneficiado con el respeto de la tradición y su valorización así como un desarrollo agrario equilibrado, prácticamente no opusieron resistencia probablemente debido a la debilidad ya mencionada.

De todos modos en 2016 se inicia un proceso nuevo de resiliencia que parece generar una nueva conciencia y dejó un PBOT que a partir de la investigación que se realizó se puede considerar que está siendo respetado.

En relación al análisis que se hizo en la tesis en función de las fuentes secundarias y de las propuestas de los entrevistados, surge un consenso sobre diversos temas que se han asumido como propios. En central plantear que la base del ordenamiento territorial debe ser la defensa de los patrimonios y el ambiente locales, elementos que las personas valoran en su cotidianidad y que pueden impulsar proyectos de diverso tipo, basados en el patrimonio, el conocimiento, en el turismo, más coherentes con el ambiente, como está planteado en los últimos Planes de desarrollo.

El otro aspecto central vinculado al primero es que los procesos deben contemplar las prácticas de convivencia social y la naturaleza emocional de los territorios, por encima de la coyuntura económica y la necesidad de recursos, pero generando un modelo sostenible en lo socio-económico y ambiental planificado para el largo plazo, fortaleciendo la representación comunitaria, el conocimiento entre las comunidades, la organización civil, la participación política, y la normativa para ello, incluso yendo más allá de lo que ha logrado en este sentido Colombia.

En esta tesis se considera oportuno ir más allá incluso de las iniciativas de articulación y control, a veces laxas, del AMVA y del nivel nacional, logrando que los municipios aporten a las directrices de las escalas superiores.

Un tema que aparece en todos los testimonios obtenidos en las entrevistas es la necesidad de seguir aumentando la calidad profesional de los funcionarios, fortalecer la estructura administrativa de Sabaneta, con más puestos jerárquicos, en función del crecimiento poblacional, de los nuevos habitantes y de sus nuevas demandas, para lograr un procesamiento técnico de los trámites más conflictivos.

En esta estrategia está la posibilidad de la resiliencia, y planteamos que la misma es posible si se avanza en el aspecto más difícil que es el del involucramiento de la sociedad civil en el entramado institucional, sin lo cual, los conflictos seguirán dirimiéndose lejos de la población. Por eso la educación en todos los niveles y la participación para el ordenamiento territorial van de la mano en la medida de que esos procesos permiten a las personas reconocer sus condiciones de vulnerabilidad y buscar el modo de actuar. Se han relevado propuestas como lograr que los recursos pedagógicos reflejen su flora y la

fauna, su cotidianidad y sus espacios; construir una red de estudios en que se compartan las diferentes perspectivas sobre la planificación y la defensa del territorio, para lograr que los actuales estudiantes serán quienes defiendan el territorio futuro.

Se plantea como un gran movimiento social, nuevo, que revalorice estos aspectos y construya resiliencia a partir de la idea de que ésta se basa en una alianza positiva entre las administraciones locales y los actores a partir de la idea de convivencia, respeto por el ambiente y la tradición, otro modelo de desarrollo, planes articulados y de largo plazo, participación y educación.

Como se ha visto, esta reacción ha existido y ha ido creciendo, para algunos entrevistados tendrá continuidad en el largo plazo.

En síntesis la tesis ha dejado planteado mecanismos para sostener este modelo de ciudad más equilibrado, basado en esa ciudad ideal a partir de la defensa de los patrimonios y el ambiente locales, proyectos productivos de diverso tipo, convivencia social, planificación de largo plazo incluso más allá de los parámetros del AMVA, con una estructura municipal y profesionales de mayor calidad, fortalecimiento real de la organización civil, y la participación política, y un modelo educativo y comunicacional que transforme estos valores en un gran movimiento social, nuevo, superados, que una a la población del Municipio. Si el recambio poblacional ya se produjo al menos en gran parte, y hoy hay igual o más pobladores nuevos que viejos (y las estadísticas lo demuestran), habrá que trabajar en función de la descendencia, en el largo plazo, en pos de un nuevo proyecto de desarrollo y una nueva identidad, que valore las historias de todos.

Referencias bibliográficas

100 Resilient Cities. Metropolis Observatory (2017). The metropolitan scale of resilience. Issue paper 03. Recuperado de: https://www.metropolis.org/sites/default/files/issue_paper_3the_metropolitan_scale_of_resilience.pdf

Abramo, P (2012) La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. EURE, mayo. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002

Aburrá Sur, Como Vamos (2018) 6to Informe Calidad Vida. Aburrá Sur, Como Vamos. Recuperado de: <http://www.aburrasurcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2018.pdf>

Alcaldía de Cali y 100 Resilient Cities (2018). Cali resiliente. Una ciudad de oportunidades para el progreso. Alcaldía de Cali. Recuperado de: https://resiliencycitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Cali-ResilienceStrategy-Spanish.pdf

Alcaldía de Medellín y 100 Resilient Cities (2016). Medellín resiliente: una estrategia para el futuro;

Alcaldía de Sabaneta y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2006). Documento de socialización del Plan Básico de Ordenamiento. Alcaldía de Sabaneta y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

Alcaldía de Sabaneta (2000). Acuerdo 011. Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Sabaneta;

Alcaldía de Sabaneta (2009). Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Acuerdo 022. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Acuerdo%2022%202009.pdf> Alcaldía de Sabaneta (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 Sabaneta de Todos. Recuperado de: https://www.sabaneta.gov.co/files/doc_varios/PlanDesarrollo2016_2019.pdf

Alcaldía de Sabaneta (2017) Resolución 072. Inicia de oficio proceso administrativo de revocatoria directa de un acto administrativo. Recuperado de:

https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/RESOLUCION_072_2017.pdf

Alcaldía de Sabaneta (2018) Proyecto de Modificación Excepcional al Plan Básico de Ordenamiento Territorial

Alcaldía de Sabaneta (2019) Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT- de Sabaneta,

Ordenar nuestro territorio, un reto de todos. Presentación realizada en público por la

Alcaldía de Sabaneta. Recuperado de: <https://concejodesabaneta.gov.co/files/ABC-DEL-PBOT-DE-SABANETA.pdf>

Alcaldía Municipal de Envigado (2019) Anexo 1. Concerto consejo territorial de planeación a propuesta de modificación excepcional al pot acuerdo 010 de 2011. Recuperado de:

https://www.envigado.gov.co/planeacion/SiteAssets/004_SECCIONES/DOCUMENTOS/2019/08/Acta%20Corantioquia.pdf

Alfonso O (2005) El lamentable estado de la política urbana en Colombia. Revista de Economía Institucional. Recuperado de:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/153/139>

Alfonso O (2007) Aportes a una teoría de la estructuración residencial urbana. Revista de Economía Institucional. Recuperado de:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/9>

Alvares Rua L M, Mora Montoya C A (2017) Plan Municipal De Gestión Del Riesgo De Desastres. Municipio de Sabaneta

Álvarez V (2016) En 3 años vivirán en Sabaneta 100.000 personas. 13 de marzo.

Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/en-3-anos-viviran-en-sabaneta-100-000-personas-YX3743809>

Arango Arteaga, L D (2021) Distritos sanitarios de agua residual Indicadores de la calidad del agua residual en el colector La Doctora, Municipio de Sabaneta, Antioquia, Colombia.

Tesis para optar al título de Magister en Ingeniería Ambiental, Universidad de Antioquia

Facultad de Ingeniería. Recuperado de:

<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/18794>

Arango Montoya A (2015) El proceso de municipalización de Sabaneta 1958-1968. Tesis de grado Universidad de Antioquia. Recuperado de:
https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/14800/1/ArangoAndres_2015_ProcesoMunicipalizacionSabaneta.pdf

Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA y ONU Habitat (2019) Estado Global de las Metrópolis 2020. Recuperado de:
https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/Global-state-metropolis-Valle-deAburra_AMVA_Oct2019.pdf

Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA (2006). Acuerdo Metropolitano número 15. Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial. “Hacia una región de ciudades”; Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/Directrices-Metropolitanas-de-Ordenamiento-Territorial.pdf>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA (2010). Atlas Metropolitano. Medellín; Recuperado de:
https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/Atlas_Metropolitano.pdf

Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA (s/f) Microzonificación sísmica detallada de los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Sabaneta, La Estrella, Caldas y Envigado. Area Metropolitana del Valle de Aburrá. Recuperado de.
<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19862>

Área Metropolitana Valle de Aburrá AMVA (2018a) Parte I: Aspectos generales. Aunar esfuerzos para la apropiación tecnológica y del conocimiento para la gestión integral del recurso hídrico superficial y subterráneo, en el contexto de la operación de la red de monitoreo ambiental en la cuenca hidrográfica del río Aburrá-Medellín y la formulación de instrumentos de planificación. Recuperada de:
<https://www.metropol.gov.co/ambiental/recurso-hidrico/PMAA/parte-i/1-aspectosgenerales-del-pmaa.pdf>

Área Metropolitana Valle de Aburrá AMVA (2018b) Quebradas La Doctora, La Honda y La Sabanetica tienen un nuevo cauce. Área metropolitana del Valle de Aburrá.. 8 de junio. Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/noticias/obras-metropolitanas/mitigación-delriesgo/quebradas-la-doctora-la-honda-y-la-sabanetica-tienen-un-nuevo-cauce>

Área Metropolitana Valle de Aburrá (2020) Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Aburrá 2021 – 2032: Consolidación de la Región Metropolitana. Recuperado de: https://www.metropol.gov.co/planeacion/PIDMformulacion/PIDM_version1_concejales_Enviar.pdf

ARUP (2015a). City resilience index. Understanding and measuring city resilience. Recuperado de: <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/cityresilience-index>

ARUP (2014). City resilience index. Research report. Volume 1. Recuperado de: https://www.arup.com/-/media/arup/files/pdf-downloads/crri_research_report_vol1.pdf

Asociación ecologista Río Mocoqueta (2015) SABANETA MEDELLIN COLOMBIA 7 AÑOS SIN RED DE AGUA. Asociación ecologista Río Mocoqueta 26 de septiembre. Recuperado de: <https://evaluacionimpactosambientales.blogspot.com/2015/09/sabatena-medellincolombia-7-anos-sin.html>

Ávila Jiménez, C (2015) ¿Cómo es el avance en la cobertura de acueducto en Colombia?. El Tiempo, 22 de marzo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15445939>

Becattini, G. y Rullani, E. (1993) Sistema locale e mercato globale, Economia e politica industriale, N° 80, en: Becattini, G. (ed), Distretto industriale vs. Settore industriale, en Sviluppo local, Imprese, settori e distretti industrial, Torino, VI 10, pp. 5-15, Rosenberg y Sellier.

Benavides, Z (2017) ¿Soportará el suelo de Sabaneta tanto edificio?. El Colombiano, 1 de noviembre. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/soportara-el-suelode-sabaneta-tanto-edificio-AJ7597130>

Bernal A. C H (2001) Informe final del plan de ordenación y manejo integral de la cuenca la honda en el Municipio de Sabaneta. Recuperado de: https://www.corantioquia.gov.co/ciadoc/AGUA/AIRNR_CN_3035_2001.pdf

Bielschowsky, R. (2003), Evolución de las ideas de la CEPAL, CEPAL, Número Extraordinario, Santiago de Chile

Bolgherini S, Caputo G y Taglietti D (2016) Che ci sia ognuno lo dice, dove sia nessun lo sa": l'occasione mancata dei distretti in Campania. StrumentiRES, Anno VIII - n° 1. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/297211375>

Borja J y Carrión F (2016) Ciudades resistentes, ciudades posibles. En Borja J, Carrión F y Corti M Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III, Café de las Ciudades

Camacho, L (2007) Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP 50 años Vida institucional y programática. Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 11, núm. 1.

Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18644/19538>

Cámara de comercio de Medellín para Antioquia (2019) Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, marzo. Recuperado de: <https://www.camaramedellin.com.co/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=569&articleid=480&documentid=149>

Carrillo Flórez F (2019) Los POT se convirtieron en la "gallina de los huevos de oro" para la corrupción: Procurador. 13 febrero Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/pot-huevos-gallina-oro-funcionarios-publicosprocurador-manizales-audiencia-anticorrupcion.news>

Cea D'Ancona, M (1996), Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social, Madrid, Síntesis Edit.

CEPAL (1969) Los aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina. Recuperado de. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18112>

CEPAL (2004) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/918-anuario-estadistico-americalatina-caribe-2004-statistical-yearbook-latin-america>

CEPAL (2019) Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe, Santiago. Recuperado de www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificaciondesarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe+%&cd=1&hl=es419&ct=clnk&gl=ar&client=firefox-b-d

Ciccolella, P. (2000) Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas, Buenos

Aires ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?. Revista Mundo urbano, N° 5, Quilmes en:

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=58&Itemid=43>

CiudadSur (2018) Debate Alcaldía Sabaneta v.s Camacol: ¿Quién tiene la razón?. CiudadSur, 2 de septiembre. Recuperado de: www.ciudadSur.co/debate-alcaldia-sabaneta-v-s-camacol-quien-tiene-la-razon/

CNP (2021) Conformación del CNP. Recuperado de: <https://www.cnp.gov.co/cnp/sectorcnp>

Colorado P (2012) En sabaneta se puede construir mucho más. El colombiano, 22 abril. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/en_sabaneta_se_puede_construir_mucho_masG_BEC_178835

Comisión Europea (1999) Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam. Recuperada de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

Concejo Municipal de Sabaneta (1998) Código de Bienes, Rentas e Ingresos, Procedimientos y Régimen Sancionatorio para el Municipio De Sabaneta. Municipio de Sabaneta, 23 de diciembre. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Acuerdo%2040.pdf>

Concejo de Bogotá (2021) Anales del Concejo de Bogotá, D.C. proyectos de acuerdo. Edición 3103, 19 de enero. Recuperado de: https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20210105/asocfile/20210105184416/edici_n_3103_pa_051_61_pd_de_2021.pdf

Congreso Nacional de la República de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo de Desastres (2012) Plan Municipal para la Gestión Del Riesgo, Proyecto de Asistencia Técnica en gestión Local del Riesgo a nivel

Departamental y Municipal At-Glr. Municipio de Sabaneta, agosto. Recuperado de: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28723/Sabaneta_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Contreras Ortiz, Y (2017) 20 años de ordenamiento territorial en Colombia : experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Editorial Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63066>

Corantioquia (2015) Actualización de la línea base de gestión del riesgo y mapa de susceptibilidad al cambio climático 2014-2015 en la jurisdicción de Corantioquia, mayo. Recuperado de: http://www.corantioquia.gov.co/ciadoc/FLORA/AIRNR_CN_1408_218_2014.pdf

Cruz Gallach H (2008) El auge de los planes estratégicos y los proyectos urbanos: hacia un planeamiento urbanístico consensuado. Paper presentado en el X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 26 - 30 de mayo. Recuperado de: www.ub.edu/geocrit/xcol/308.htm

DANE (2020) Déficit Habitacional 2018. DANE, abril. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/deficit-hab-2020boletin.pdf>

DANE (2021) Censo de Población 2018. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censonacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

De Gregorio Hurtado S (2015) Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en España. Cuaderno de Investigación Urbanística nº 98 – enero / febrero. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5217787.pdf>

De la Urbe (2008) Con prisa y sin pausa avanzan los proyectos Monarca en Sabaneta. Recuperado de: <http://delaurbe.udea.edu.co/delaurbe/index.php/pais/473-con-prisa-y-sin-pausa-avanzan-los-proyectos-monarca-en-sabaneta>

De la Varga, O. (2017). Introduction. En 100 Resilient Cities. Metropolis Observatory. The metropolitan scale of resilience. Issue paper 03. Recuperado de:

https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/UR/The-metropolitan-scale-of-resilience.pdf

Dematteis, G. (1996), Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. Presentación realizada en el ciclo: La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2011/09/dematteis-suburbanizacic3b3n-yperiurbanizacic3b3n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP (1998) Plan nacional de desarrollo 1998-2002 cambio para construir la paz. Departamento nacional de planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2002) Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo 1, marco conceptual y resultados de progreso municipal. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Estado Comunitario: desarrollo para todos. DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND2006-2010.aspx>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2013) Elementos para la formulación de la política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales.

DNP, junio. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20la%20PNOT%20y%20alcances%20de%20las%20directrices%20-%20DNP.pdf>

El Colombiano (2014) Edificio sin agua en Sabaneta. El Colombiano, 20 de julio.

Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/edificio_sin_agua_en_sabanetaLGEC_303282

El Mundo (2006) El Plan Parcial Caminos del Romeral le está cambiando la cara a Sabaneta. La silenciosa transformación. 11 de Agosto. Recuperado de: <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=27738>

El Raverbero de Juan Paz (2020) La eterna e irregular entrega de los aptos VIS en Parque del sol-Sabaneta. El Raverbero de Juan Paz, 11 de junio. Recuperado de: <https://juanpaz.net/la-eterna-e-irregular-entrega-de-los-aptos-vis-en-parque-del-solsabaneta/>

El tiempo (2012) Sabaneta no detiene su crecimiento inmobiliario. 9 de marzo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11313081>

Espitia J (2017) Anexo 12: El impuesto predial y el impuesto a la tierra. En Comisión Académica de Reforma Tributaria Estructural. Sobre la reforma tributaria estructural que requiere Colombia reflexiones y propuestas. Revista de Economía Institucional 19, 36. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00149.pdf>

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2005). Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/>;

Fernández Muñoz, S. y Barrado Timón, D. (2011) El desarrollo turístico- inmobiliario de la España Mediterránea e Insular frente a sus referentes internacionales (Florida y La Costa Azul): un análisis comparado. Cuadernos de Turismo, nº 27, (2011); pp. 373-402 Universidad de Murcia. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/3769785>

Folke, C.; Carpenter, S.; Elmqvist, T.; Gunderson, L.; Holling, C. y Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptative capacity in a world of transformations. *Ambio* 31 (5), 437-440;

Franco R (2015) El ILPES de Prebisch. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública · Mayo. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/1909>

Fundación idea (2017). Resiliencia urbana en América Latina: una guía breve para autoridades locales. Fundación ideas. Recuperado de: http://srala.org/wpcontent/uploads/2017/10/ResilienciaUrbanaEnAL_2017.pdf

Gallo Machado G (2011) El vía crucis por la obra negra del Grupo Monarca. 13 de agosto. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/el_via_crucis_por_la_obra_negra_del_grupo_monarca-FAec_145572

Gil Martínez, A P (2016) Relación entre los determinantes sanitarios y ambientales de la salud con el riesgo urbano en desastre. Ciencia, Tecnología e Innovación en Slud, Vol 1, octubre. Recuperado de; <http://revistas.sena.edu.co/index.php/CITEISA/article/download/1100/1201/>

Gómez, S.; Manrique, Y. y Silva, C. (2018). Estrategias urbanas y sociales en torno a la vivienda en altura. Informe de investigación. Medellín: Colegio Mayor de Antioquia. Disponible en: https://issuu.com/cartillasinvestigacion/docs/estrategias_urbanas_y_sociales_en_t;

González Vukusich D (2003) Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena. Cepal, Medio ambiente y desarrollo nro 62. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5762/1/S0212997_es.pdf

Granados Cortes H, Urrego Ramírez C A, Bejarano Arismendi H, González Muñoz D A (2015) Plan de desarrollo turístico de Sabaneta 2025 “Sabaneta un buen vivero”. Municipio de Sabaneta e Institución Universitaria Esumer. Recuperado de: <http://repositorio.esumer.edu.co/handle/esumer/1754>

Guarín, S. (2019). Expansión formal en la franja periurbana, modelo de ocupación, y el papel de los suelos de protección ambiental en el Valle de Aburrá. Estudio de caso: plan parcial La Macana Sabaneta. Trabajo de tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magíster en Urbanismo. Medellín: Facultad de Arquitectura. Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado de:

<https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/4821/Investigaci%C3%B3n%20arquitectura.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Guerra, M. (2009). Gobernabilidad en el Valle de Aburrá: el crecimiento inmobiliario en Sabaneta. *Universitas Científica*, XII, 69-73; Recuperado de: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/universitas/article/download/2216/1995/3855>

INAPA, Alcaldía de Sabaneta (2021) Buscando soluciones alcantarillado sanitario. INAPA, Alcaldía de Sabaneta, 19 de febrero. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=NmLSGDOKlzw>

Instituto de Estudios Urbanos (2016) Planes de Ordenamiento Territorial Departamental frente a los Municipios. Universidad Nacional de Colombia, noviembre. Recuperado de: <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobiernourbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1401-debates-de-gobierno-urbano-8/file>

Jaramillo S, Moncayo V M, Alfonso A A (2011) Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos. Universidad Externado de Colombia.

Jolly, J F (2005) Gobierno y Gobernancia de los Territorios, Sectorialidad y Territorialidad de las Políticas Públicas. Desafíos. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/673>

Rodríguez Vignoli J (2002) Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Población y desarrollo Nro 32. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7170/1/S02121008_es.pdf

La semana (2009) Un tris extravagantes. 18 de enero. Recuperad de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/un-tris-extravagantes/99203-3/>

Loaiza Bran, J F (2014) Son dos edificios en Sabaneta afectados por racionamiento de agua. *El Colombiano*, 17 de Julio. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/pozos_secos_obligan_a_3_edificios_de_sabaneta_a_racionamiento_de_agua-MGEC_302916

López Alzate, L (2020) Constructora en Sabaneta incumple a propietarios de locales. El Mundo.com, 10 de febrero. Recuperado de: <https://www.elmundo.com/noticia/Constructora-en-Sabaneta-incumple-a-propietarios-delocales-/378733>

Lucero S y Remes Lenicov M (2010). Metodología de elaboración de proyectos y su difusión. Cuadernos de Economía. Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/programacic3b3nlucero-y-remes-2010.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar&client=firefox-b-d>

Manyena, S. (2006). The concept of resilience revisited. Disasters, 30(4), 433-450. Recuperado de: https://www.u-cursos.cl/plataforma/2015/2/VA-01-0268/1/material_docente/bajar?id_material=1126267

Margalef, R (1986), Ecología, Editorial Omega, Barcelona.

Martínez Arango, R (2016) Sabaneta, ahogada por el alto número de proyectos de vivienda. El Colombiano, 29 de diciembre. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/sabaneta-busca-con-el-area-salidas-al-caos-vialGA5673109>

Massiris Cabeza A (2002) Ordenación del territorio en América latina. Scripta Nova Vol. VI, núm. 125. Recuperado de: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm

Medina J (2021) Video: Así están drenando las quebradas en Sabaneta, para evitar inundaciones por lluvias. Minuto 30.com, 22 de mayo. Recuperado de: <https://www.minuto30.com/sabaneta-drenaje-canalizaciones/1241723/>

Meerow, S. y Newell, J. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why?. Urban Geography, 3638, 1-21. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/305220908_Urban_resilience_for_whom_what_when_where_and_why

Meerow, S.; Newell, J. y Stults, M. (2016). Defining urban resilience: a review. Landscape and urban planning, 147, 38-49. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/288932192_Defining_urban_resilience_A_review

Mejía C (2011) Este no es el problema. Vivir en Sabaneta, 3 de marzo. Recuperado de: vivirensabaneta.blogspot.com/2011/03/este-no-es-el-problema.html

Mejía Escalante, M E (2009) Del discurso inmobiliario a la habitabilidad del espacio residencial. Bitácora Urbano Territorial Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18507>

Mejía L F, Reina M, Oviedo S, Rivera A (2020) Planes nacionales de desarrollo en Colombia: análisis estructural y recomendaciones de política. Fedesarrollo, 8 de diciembre. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4043/Repor_Diciembre_2020_Mejia%CC%81a_Reina_Oviedo_y_Rivera.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Méndez R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XLIV (172), 215-231. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76122/46516>

Metzger, P. y Robert, J. (2013). Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. Territorios, 28, 21-40. Recuperado de: <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550/2141>

Contreras Ortiz, Y (2017) 20 años de ordenamiento territorial en Colombia : experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Instituto de Estudios Urbanos - IEU y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63066>

Molina A (2008) Descentralización política y gestión pública en los municipios del sur del área metropolitana del Valle de Aburrá 2004-2007. Universidad Nacional de Colombia Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/unal/dcp/molina_p.pdf

Molina, G.; Mercado, C. y Gutiérrez E. (2012). Metodología para determinar la factibilidad de proyectos inmobiliarios en el municipio de Sabaneta para estratos 4 y 5. Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Gerencia de Construcciones. Medellín: Facultad de ingeniería civil Universidad de Medellín. Recuperado de: <https://repository.udem.edu.co/handle/11407/309>

Montero L, Gracia J (2017) Panorama multidimensional del desarrollo urbano, en América Latina y el Caribe. CEPAL, junio. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41974-panorama-multidimensional-desarrollourbano-america-latina-caribe>

Montes Lira P (2001) El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina. Medio Ambiente y Desarrollo 45. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5739-ordenamiento-territorial-como-opcionpoliticas-urbanas-regionales-america-latina>

Municipalidad de Sabaneta (2012) Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 Sabaneta una construcción social. Municipalidad de Sabaneta

Municipio de Sabaneta (2001) Plan de Desarrollo 2001-2003 “Sabaneta, Un proyecto de ciudad”. Recuperado de: <https://concejodesabaneta.gov.co/files/acuerdos/2001/17.pdf>.

Municipio de Sabaneta (2009) Decreto No. 388. Municipio de Sabaneta, 6 de octubre. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Decreto%20388%20Octubre%206%20de%20009.pdf>

Municipio de Sabaneta (2010) Decreto N 0342. Municipio de Sabaneta, 23 de noviembre. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Decreto%20342%20Noviembre%2023%20de%20202010.pdf>

Municipio de Sabaneta (2011) Decreto No. 138 - Municipio de Sabaneta, 15 junio. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Decreto-138.pdf>.

Municipio de Sabaneta (2013) Decreto 059. Municipio de Sabaneta, 5 de Abril. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Decreto%20059%20Abril%2005%20de%202012.pdf>

Municipio de Sabaneta (2014) Decreto 022. Municipio de Sabaneta, 25 de Febrero. Recuperado de:

<https://www.sabaneta.gov.co/files/normas/Decreto%20022%20Febrero%202520de%202014.pdf>

Municipio de Sabaneta (2021) Pasado, presente y futuro. Recuperado de: <https://www.sabaneta.gov.co/acerca-del-municipio/pasado-presente-y-futuro/>

Narodowski P (2012) Los diversos abordajes de la relación entre ecología, economía y sociedad. En Pintos P y Narodowski P “La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján” Imagomundi

Nicolis, G. y Prigogine, I (1977), Self-Organization in Nonequilibrium Systems: From Dissipative Structures to order through Fluctuations, Wiley, Nueva York.

ONU-Habitat (2020) Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Recuperado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_folleto_de_datos_poblacionales_2020.pdf

Ortiz Jiménez D (2019) Licencias se reducen en Sabaneta tras 10 años de acelerada expansión. El colombiano, 28 de enero. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/crecimiento-urbano-en-sabaneta-numero-delicencias-se-reduce-HB10110043>

Polèse M (2010) The resilient city: on the determinants of successful urban economies. INRS Working paper, no 2010-03. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/228551724_The_Resilient_City_On_the_Determinants_of_Successful_Urban_Economies/link/0046352d467014021a000000/download

Portafolio (2009) Torre más alta del país se construirá en Sabaneta (Antioquia), con 80 pisos. Recuperado de. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/torre-alta-paisconstruira-sabaneta-antioquia-80-pisos-489226>

Pradilla Cobos E, Márquez López, L (2008) Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. Territorios 18-19, Universidad del Rosario Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/357/35711626007.pdf>

Pradilla Cobos, E (2010) Teorías y políticas urbanas ¿Libre Mercado Mundial, o Construcción Regional?. Estudios Urbanos E Regionai S V. 1 2 N. 2 / noviembre. Recuperado de: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/294>

Presidencia de la República de Colombia (1998). Decreto 879 de 1998. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1369>

Rebotier, J.; López Peláez, J. y Pigeon. P. (2013)."Las paradojas de la resiliencia: miradas cruzadas entre Colombia y Francia. Territorios, 28, 127-145. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2555/2144>

Restrepo, V (2016) Inundaciones afectaron a residentes de Sabaneta esta madrugada. El Colombiano, 30 de agosto. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/inundaciones-en-sabaneta-antioquia-ED4885161>

Riffo L (2013) 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 15. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7248-50-anos-ilpes-evolucion-marcosconceptuales-desarrollo-territorial>

Rodríguez Salcedo C (2019) Los 15 planes de desarrollo que marcaron la hoja de ruta de la economía nacional. La República Más, 27 de febrero. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/lr-65-anos/los-15-planes-de-desarrollo-quemarcaron-la-hoja-de-ruta-de-la-economia-nacional-2833175>

Rojas, J (s/f) Los 20 mejores municipios en plusvalía y delineación urbana. Recuperado de: <https://qdoc.tips/los-20-mejores-municipios-en-plusvalia-y-delineacion-urbana-pdf-free.html>

Romero, M (2020) La reconfiguración territorial: macroproyecto de la centralidad sur, Valle de Aburrá, Colombia. 2018. Revista Facultad de Trabajo Social, 27 de noviembre. Recuperado de: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/trabajosocial/article/view/6686/6300>

Rueda, S. (1996), Periurbanización y complejidad de los sistemas urbanos. Presentación realizada en el ciclo: "La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias", Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Recuperado de:

https://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7132/Periurbanizaci%C3%83%C2%B3n_y_complejidad_de_los_sistemas_urbanos.pdf

Rueda, S. (2001), Modelos de ordenación del territorio más sostenibles, en: habitat.aq.upm.es/boletin/n32/asrue.html#11

Rueda, S. (2013) Urbanismo ecológico. Urban-e, Nro 004. Recuperado de: urbane.aq.upm.es/articulos/ver/el-urbanismo-ecol-gico/completo

Rueda S (2019) El Urbanismo Ecosistémico. Estudios territoriales Vol. LI, N° 202, invierno. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77733/48005>

Ruiz Ruiz, N Y (2008) Las particularidades del proceso urbanizador en Colombia. Bitácora Urbano-Territorial. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3408827>

Ruíz, D. (2013). Crecimiento urbano y caos. Columna de opinión en el diario El Mundo. Disponible: https://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/crecimiento_urbano_y_caos.php#.XTdxvehKjIW;

Rullani, E., (1997), Piú locale e piú globale: verso una economia postfordista del territorio, en: Bramanti, A. y Maggioni, M. (ed), La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche, Milano, Italia, Franco Angeli Editore, pp 145-174.

Salas S P, Pineda Jaramillo, M (2019) Diagnóstico del estado actual de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales de Colombia. Trabajo de grado-posgrado, Universidad de La Salle. Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/ing_ambiental_sanitaria/1110

Salazar J. y Arias A. (2019). Análisis de la expansión urbana en la vereda La Doctora del municipio de Sabaneta. Construcciones sociales locales y procesos de intervención municipales entre los años 2008 y 2018. Trabajo de investigación para optar al título de Sociólogo. Medellín: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/14944>

Sassen, S (1989), La ciudad global, Nueva York, Londres y Tokio, Eudeba. Recuperado de: <https://cronicon.net/ForoUrbano/bogota/pdf/Documento1.pdf>

Scott, A. (1994) "La economía metropolitana: Organización industrial y crecimiento urbano", en: Benko, G y Lipietz, A. (ed), Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica, Valencia, Edicions Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana.

Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía AMVA (2019) Acuerdo No. 366 DE 2019. Gaceta Oficial N°4656, 27 de diciembre. Recuperado de: https://www.metropol.gov.co/planeacion/PEMOT%202020/GACETA4656_ACUERDO%2031_2019_adoptaPEMOT.pdf

Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial (2011) Plan de Desarrollo 2008-2011 "Sabaneta, Un proyecto de ciudad". Municipio de Sabaneta. Recuperado de: https://www.sabaneta.gov.co/files/doc_varios/Informe-de-gestion-Planeacion-2011.pdf

Sidali L, Spiller A y Schulze B Food (2011) Agri-Culture and Tourism: Linking Local Gastronomy and Rural Tourism. Springer. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Katia-Laura-Sidali/publication/321614002_Food_AgriCulture_and_Tourism_Linking_Local_Gastronomy_and_Rural_Tourism_Interdisciplinary_Perspectives/links/5eb2d042299bf152d69e38a0/Food-Agri-Culture-and-Tourism-Linking-Local-Gastronomy-and-Rural-Tourism-Interdisciplinary-Perspectives.pdf

Sili, M (2019) Gobernanza territorial Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización. Universitá del Salento. Recuperado de: <https://www.semanticscholar.org/paper/Gobernanza-territorial.-Problem%C3%A1ticas-y-desaf%C3%ADos-de-Sili/52a58ed3eaa43c9bd8dc36dac29ef75b0a021dfd#paper-header>

Soja, E. (2000), Postmetropolis. Critical Studies Of Cities and Regions, Oxford, Reino Unido, Blackwell. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2011/09/postmetropolis-soja.pdf>

Sotelo Maciel J (2013) Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646173_3-sotelo.pdf.

Steinberg F (2001) Planificación Estratégica Urbana en América Latina Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro. SINPA NUMBER 16 /

Teleantioquia (2017) Propietarios de proyecto en Sabaneta, se sienten estafados por constructora. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=fC41HQgGGnk&t=8s>

Toubin, M.; Lhome, S.; Diab, Y.; Serre, y Laganier, R. (2012). Resiliencia urbana: ¿un nuevo vector de concepto operacional de sostenibilidad urbana? . Développement durable et territoires, 3(1);

Umaña Maldonado M, Quilindo Bolaños, D C (2018) La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. Gobernanza Territorial, problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contacto de la globalización . Universitá del Salento.. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/195351435.pdf>

Vainer, C (2000) Patria, empresa y mercadería. Arantes O. Vainer C y Maricato E. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 2da ed. Petrópolis: Ed. Vozes. Recuperado de: <https://cupdf.com/document/c-vainer-patria-empresa-y-mercaderia.html>

Valladares, L. y Prates Cohelo, M. (2003), La investigación urbana en América. Latina. Tendencias actuales y recomendaciones, Documentos de debate N° 4. Recuperado de: <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=q-000-00---0most--00-0-0-0prompt-10---4---dtx--0-1l--1-en-50---20-about-Documentos+de+Debate+No%2E+4-000341-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&cl=search&d=HASHa35a270236f3ece0393a7d>

van der Molen P (2004) Buen ordenamiento territorial en Europa. Foro Especial Interregional de las Naciones Unidas, FIG y PC IDEA. Aguascalientes, México 26-27 de octubre. Recuperado de: https://www.itc.nl/library/Papers_2004/peer_conf/vandermolen_buen.pdf

Vásquez Santamaría, J E (2014) Transición del ordenamiento territorial y tratamiento del recurso hídrico: algunos determinantes desde el caso de Medellín. Revista CES DERECHO

5(2), 165-180.. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-77192014000200005

Vázquez Barquero A (1998) Política económica local y desarrollo endógeno. CEPAL, taller de trabajo. Santiago 1-2 de julio. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33951/S9800520_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Velásquez, R. (2018). Sabanetización. Columna de opinión en el diario El Colombiano.

Disponible en:

<https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/sabanetizacionBY9364322;>

Vélez D. y Salazar, J. (2012). Momentos inductores en el crecimiento urbano de Sabaneta 1896 / 2012. Trabajo de grado para optar al título de Arquitecto. Medellín: Facultad de arquitectura Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de:

<https://issuu.com/jpsalazaro/docs/momentosinductores>

Viñas Coll, J (2017) Qué es el impuesto de plusvalía municipal, cómo se calcula y a quién afecta. Cinco Días, 17 de febrero. Recuperado de:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/02/17/economia/1487320509_197926.html Zora F

y Acevedo Jaramillo A (2019) Índice de vulnerabilidad sísmica de escuelas del Área metropolitana de Medellín, Colombia. Revista EIA, vol. 16, núm. 32. Recuperado de:

<https://doi.org/10.24050/reia.v16i32.1035>

Zurbriggen, C (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perf. latinoam., México, v. 19, n. 38. Recuperado de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018876532011000200002&lng=es&nrm=iso

Anexo 1: Preguntas guías del trabajo de campo, por objetivo.

1. Estudiar los cambios normativos y relacionarlos con el proceso para el caso de Sabaneta.

¿Cuáles son las limitaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal en Colombia para promover territorios equilibrados?

¿La desarticulación entre autoridades urbanas y ambientales de los municipios colombianos limita la promoción de territorios equilibrados?; ¿Cuáles han sido las limitaciones de las oficinas municipales de Sabaneta para atender las nuevas o intensificadas problemáticas sociales? ¿Cómo la metropolización afecta la independencia administrativa de los municipios en Colombia?

¿Debería modificarse la estructura municipal para atender las nuevas o intensificadas problemáticas sociales?

2. Analizar las consecuencias territoriales que los procesos recientes de densificación y expansión residencial han dejado al municipio de Sabaneta.

¿Cuáles son las consecuencias de enfocarse en acciones reactivas y abandonar la naturaleza prospectiva de la planeación?;

¿Cuál es la lectura metropolitana de los procesos de densificación y expansión residencial en Sabaneta?; ¿Cómo los procesos de densificación y expansión residencial alteran el funcionamiento de las ciudades? A raíz de la densificación y expansión residencial en Sabaneta, ¿se han identificado nuevas problemáticas sociales?; ¿se han intensificado problemáticas sociales anteriormente identificadas?

¿Cómo entender y abordar el tránsito de "pueblo" a "ciudad" que reconocen los habitantes de Sabaneta?

¿La construcción de unidades residenciales cerradas dificulta la construcción de comunidad en un municipio?;

3. Analizar las causas económicas y políticas de la densificación y expansión residencial del municipal de Sabaneta y la resistencia al fenómeno.

¿Cuáles son las oportunidades y las limitaciones de la metropolización para la promoción de territorios equilibrados? ¿La densificación y expansión residencial en Sabaneta son hechos aislados, o demuestran problemas estructurales del ordenamiento territorial en Colombia? Más allá de los imaginarios sociales y políticos, ¿cuál es el tipo de territorio

que es posible construir en Sabaneta? ¿Cómo atender las necesidades inmediatas de la población mientras se proyecta la estructura futura del territorio? ¿Cómo conciliar los imaginarios sociales con las viabilidades económicas y técnicas en el desarrollo urbano? ¿Puede el crecimiento residencial trascender sus fines económicos para llevarse a términos de convivencia?

¿Cuáles son las ideologías que soportan el ordenamiento territorial municipal en Colombia? ¿Cuál es el riesgo de que las grandes empresas inmobiliarias, con su racionalidad económica, se perciban como los únicos constructores legítimos de una ciudad?

¿Cómo las administraciones municipales pueden promover un ordenamiento territorial equilibrado de sus territorios mientras el crecimiento residencial es sinónimo de crecimiento económico?; ¿Deben las administraciones municipales educar a la sociedad para la defensa del territorio, o deben las administraciones aprender de las formas sociales de construcción del hábitat? ¿Cómo la educación puede complementar los ejercicios de planeación del ordenamiento y desarrollo territorial para promover territorios equilibrados en los municipios en Colombia? ¿Cuáles serían las condiciones políticas adecuadas asociar empresas inmobiliarias, la administración municipal, y la sociedad civil de cara al ordenamiento territorial de Sabaneta?; ¿Cuáles estrategias se pueden implementar para aliar las corporaciones y a las administraciones municipales en la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial? ¿Cómo la participación social puede convertirse en un instrumento para promover un territorio equilibrado? ¿Cómo construir nuevas asociatividades en un lugar donde una acelerada urbanización ha generado desconfianza en la institucionalidad?

Anexo 2 Principios del ordenamiento territorial en Colombia

Principio	Implicancias

1	Función social y ecológica de la propiedad	El propietario tiene derecho a subdividir, edificar y aprovechar económicamente su inmueble, siempre y cuando el Estado no lo requiera en aplicación de la prelación del interés general y la función social de la propiedad
		El aprovechamiento privado del suelo está condicionado a la necesidad ambiental y ecosistémica que tenga la sociedad de manera colectiva sobre un territorio, servicio, o recurso natural determinado
2	Prevalencia del interés general sobre el particular	El gobierno municipal debe concertar los usos y aprovechamientos con base en el beneficio colectivo de la sociedad
		El acceso al espacio público y a los bienes colectivos es un derecho de toda la sociedad, por cuanto la producción, el mantenimiento y la administración de estos debe considerar que no existen requisitos o limitaciones para que todas las personas usen, disfruten y aprovechen de manera regulada las condiciones físicas y territoriales del espacio público urbano y rural
3	Distribución equitativa de las cargas y los beneficios	El mayor valor que los predios privados adquieren producto de las acciones urbanísticas se debe distribuir entre sus propietarios y toda la sociedad a partir de la protección del medio ambiente, la generación de espacio público, el pago de compensaciones para la producción de vivienda social, infraestructuras públicas y soportes urbanos de manera directa por el aparato de Estado o delegada a terceros
		Las obligaciones urbanísticas que deben asumir los propietarios de suelo son contraprestaciones que estos deben darle a la sociedad por el derecho a la propiedad privada, otorgado a los individuos particulares en la Constitución Política
Fines del ordenamiento territorial en Colombia		
1	Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios	

2	Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible
3	Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural
4	Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales

Fuente: elaboración propia con base en Contreras Ortiz (2017) y Congreso Nacional de la República de Colombia (1997).

Anexo 3 Colombia. Tratamientos urbanos e intervenciones rurales

Tratamiento urbano	Objetivos
Desarrollo	<p>El tratamiento de Desarrollo se puede asignar a los suelos clasificados como urbanos o como de expansión urbana.</p> <p>Desarrollo en suelo urbano: orientar procesos de edificación continuos y ordenados en áreas sin desarrollar al interior del perímetro urbano, según su demanda t su infraestructura instalada.</p> <p>En suelo de expansión urbana: integrar al perímetro urbano las áreas potencialmente urbanizables a través de desarrollos edificios equilibrados en términos de infraestructura vial, de espacio público y de servicios públicos domiciliarios.</p>
Renovación urbana	<p>El tratamiento de Renovación Urbana se puede asignar en modalidad de Reactivación o Redesarrollo.</p> <p>En general, se asigna como una orientación para recuperar y/o transformar áreas ya desarrolladas de las ciudades, y así: detener procesos de deterioro físico y ambiental; promover un aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos; o garantizar una conveniente rehabilitación de bienes históricos y culturales.</p>

	<p>Renovación Urbana en modalidad de Reactivación: promover la redensificación, predio a predio, conservando la estructura y el trazado de los bienes de uso público y estimulando la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada, como antejardines, fachadas, aislamientos y retrocesos. Bajo esta modalidad se pueden cambiar, mantener, complementar y/o modificar los usos existentes con el fin de apoyar la redefinición del carácter de un sector.</p> <p>Renovación Urbana en modalidad de Redesarrollo: promover la transformación de zonas desarrolladas que se encuentran en deterioro físico y social, y por ello, presentan condiciones de subutilización de la infraestructura existente. Esta transformación requiere de Planes Parciales para sustituir las estructuras urbanas y arquitectónicas existentes mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados.</p>
Consolidación	Orientar y completar el desarrollo en zonas consolidadas, cuyo uso es adecuado y el estado de las construcciones es aceptable, y que solo requieren mantenimiento permanente para evitar su deterioro.
Mejoramiento Integral	Consolidar y mejorar la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado. Atender en forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos. Lograr el incremento de los niveles de integración socioespacial, sostenibilidad ambiental y mejoramiento de la calidad de vida de la población.
Redesarrollo*	En el Acuerdo 022 del año 2009, se asignó el Redesarrollo como tratamiento a diferentes zonas del municipio de Sabaneta. Sin embargo, a partir de la expedición del Decreto 0075 del 2013, el Redesarrollo, así como la Reactivación, son dos modalidades del tratamiento de Renovación Urbana .

	<p>En el Acuerdo 022 del año 2009, se consignó que el tratamiento Redesarrollo se asigna para:</p> <p><i>proteger las actividades productivas y de comercio existentes así como la estructura de soporte físico de las mismas, tanto en el caso de los desarrollos consolidados como en el caso de los procesos de construcción iniciados para estas actividades, al tiempo que se promueven oportunidades de transformación hacia otros usos asociados a los servicios Metropolitanos y al comercio, protegiendo los asentamientos de vivienda actuales, y posibilitando el asentamiento de vivienda en altas densidades en concordancia con las directrices Metropolitanas de ordenamiento territorial, aprovechando su estratégica localización en el Corredor Metropolitano y en el área de oportunidad creada por la Centralidad Sur, teniendo como prerrequisito para dicha transformación, la formulación y ejecución de Planes Parciales o Unidades de Actuación Urbanística que permitan la adecuación física del territorio a las nuevas necesidades de uso y población.</i></p>
Conservación	Limitar la transformación de la estructura física de zonas, inmuebles particulares, obras públicas o elementos de los espacios públicos, por razones ambientales, históricas o arquitectónicas.
Intervención rural	Objetivos
Preservación	<p>La intervención de Preservación puede asignarse como Preservación Estricta, o Preservación Activa.</p> <p>En general, la intervención de Preservación se asigna a ecosistemas bien conservados y ecosistemas en mal estado de conservación, que son ámbitos naturales necesarios de proteger y recuperar. También se</p>

	<p>asigna a áreas de alta productividad agrícola y agropecuaria, áreas de recurso mineros explotables y áreas de protección forestal, que mantienen sus características naturales en buen estado y requieren dicha intervención para prevenir su degradación.</p> <p>Preservación Estricta: dirigida al mantenimiento de una situación ecosistémica preexistente, mediante la reducción al mínimo de la actividad antrópica. En las áreas en que se asigna esta intervención, sólo son posibles las actuaciones orientadas al mantenimiento u obtención de estados ecológicos aceptables: se podrán albergar equipamientos livianos de esparcimiento, recreación, apoyo al turismo o investigación de los recursos naturales, bajo previa autorización de la autoridad ambiental.</p> <p>Preservación Activa: mantener la explotación activa de los recursos naturales o los usos tradicionales, con aprovechamientos sostenibles que garanticen la preservación de sus valores y recursos.</p>
Recuperación	Orientar la recuperación ambiental de ecosistemas degradados, favoreciendo la formación de bosques protectores. En las áreas en que se asigna este tipo de intervención, se permiten otras actividades siempre y cuando no vulneren el objetivo general de recuperación
Consolidación Suburbana	Consolidar los usos del suelo, proteger los valores ambientales o paisajísticos y corregir el déficit de equipamientos de las áreas suburbanas en que se desarrollan parcelaciones campesinas, de recreo, y de vivienda campestre, y centros poblados rurales
Mejoramiento Integral	Mejorar las físicas de las viviendas localizadas en suelos suburbanos y de sus entornos, en términos de materiales, servicios públicos domiciliarios, vías, espacio público, y equipamientos comunitarios

Restauración y/o generación de actividades rurales	Orientar la recuperación o generación de nuevas actividades agropecuarias o forestales e, áreas caracterizadas por un desarrollo heterogéneo dentro del uso asignado
--	--

Fuente: elaboración propia con base en Alcaldía de Sabaneta (2009; 2018)