

**ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO
A LA PROPUESTA DEL PLAN PARCIAL
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –POT-
SECTOR CISNEROS GUAYAQUIL
MEDELLÍN**

CARLOS ARTURO MONSALVE PÉREZ

**MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA
EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO
CON ÉNFASIS EN FINANZAS PÚBLICAS**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

DECANATURA DE POSGRADOS

MEDELLÍN

2007

TABLA DE CONTENIDO

| | Pág. |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA | 7 |
| FORMULACIÓN DEL PROBLEMA..... | 8 |
| JUSTIFICACIÓN..... | 9 |
| OBJETIVOS..... | 10 |
| OBJETIVO GENERAL..... | 10 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS..... | 11 |
| METODOLOGÍA..... | 11 |
| MARCO TEÓRICO | 11 |
| 1. CONTEXTO GENERAL..... | 12 |
| Metodología y proceso de participación..... | 12 |
| 2. EL ÁMBITO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... | 20 |
| 2.1. Responsabilidad de los municipios con el P.O.T. | 20 |
| 2.2. Acuerdo 062 de 1999 Plan de Ordenamiento Territorial, modificado por el Acuerdo 046 de 2006..... | 22 |
| 2.3. Sobre la Instrumentación | 23 |
| 2.4. Definición de Planes Parciales..... | 27 |
| 2.5. Desarrollo económico y ordenamiento territorial..... | 39 |
| 2.6. Sobre los principios del ordenamiento territorial | 41 |
| 2.7. Elementos generales de la visión de ciudad y objetivos | 42 |
| 2.8. Características graves de la ciudad de Medellín..... | 44 |
| 3. RESEÑA HISTÓRICA DEL SECTOR CISNEROS GUAYAQUIL | 45 |
| 3.1. Área Geográfica..... | 45 |

| | |
|---|----|
| 3.2. Unidades Económicas | 47 |
| 3.3. CUNIMA institución gremial para la integración de la zona | 47 |
| 3.4. El Trabajo Social de sensibilización a moradores, empresarios y propietarios asentados en el Sector Cisneros Guayaquil | 49 |
| 3.5. La necesidad de establecer un plan parcial que oriente la oferta y demanda inmobiliaria en la zona Cisneros Guayaquil | 50 |
| 4. SOBRE LA PROPUESTA PLAN PARCIAL POLÍGONO GUAYAQUIL ... | 50 |
| 4.1. Apreciaciones de la comunidad sobre la propuesta privada del plan parcial Guayaquil Polígono Z3R3 | 51 |
| 4.2. Deficiencias identificadas..... | 51 |
| 4.3. El derecho de petición, herramienta jurídica que acercó la propuesta a la comunidad..... | 53 |
| 4.4. La recuperación física del sector Cisneros Guayaquil a través del plan parcial de Redesarrollo | 53 |
| 4.5. Medición del impacto socioeconómico sobre la zona comercial Cisneros Guayaquil..... | 54 |
| 4.6. Los instrumentos de planificación: mecanismos de empoderamiento para el desarrollo del plan parcial Cisneros Guayaquil..... | 55 |
| 5. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR CISNEROS | 56 |
| 5.1. Diseño de Análisis | 58 |
| 5.2. Análisis por Matriz DOFA..... | 66 |
| 6. DIAGNÓSTICO..... | 71 |
| 6.1. Socialización del Plan | 71 |
| 6.2. Los actores sociales | 71 |
| 6.3. Condiciones sociales y de sostenibilidad de las actividades económicas en el tiempo | 72 |
| 6.4. Niveles de empleo en la zona Cisneros Guayaquil..... | 75 |
| 6.5. Normas urbanas inadecuadas para una demanda adecuada y compatible para avanzar en el desarrollo armónico de la zona. | 76 |

| | |
|---|----|
| 6.6. La necesidad de promover estrategias de Gestión por indicadores económicos..... | 76 |
| CONCLUSIONES | 78 |
| RECOMENDACIONES | 79 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 81 |
| ANEXOS..... | 82 |

INDICE DE TABLAS

| | Pág. |
|--|-------------|
| TABLA 5.1. ACTIVIDADES INTERVENIDAS POR EL POT..... | 58 |
| TABLA 5.2. PROMEDIO DE ANTIGÜEDAD DE LA ACTIVIDAD..... | 59 |
| TABLA 5.3. PROMEDIO DE EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS..... | 60 |
| TABLA 5.4. RELACIÓN PORCENTUAL DE LA PROPIEDAD..... | 61 |
| TABLA 5.5. RELACIÓN APRECIACIÓN DEL PROPIETARIO..... | 62 |
| TABLA 5.6. RELACIÓN EXPECTATIVA POR TRASLADO..... | 62 |
| TABLA 5.7. RELACIÓN COSTO OPERATIVO / ACTIVIDAD..... | 63 |
| TABLA 5.8. RELACIÓN DESTINACIÓN CRÉDITOS / ACTIVIDAD..... | 64 |
| TABLA 5.9. RELACIÓN PORCENTUAL CORRESPONDENCIA RECIBIDA ESTABLECIMIENTOS INTERVENIDOS POR EL POT..... | 65 |

INDICE DE GRÁFICAS

| | Pág. |
|--|-------------|
| GRÁFICA 5.1. MAPA POLÍGONO GUAYAQUIL Z3R3..... | 57 |

INTRODUCCIÓN

El siguiente análisis monográfico surge, ante la propuesta de desarrollar un Plan Parcial de Redesarrollo Territorial para el sector Cisneros Guayaquil; asunto que lentamente se viene introduciendo entre la comunidad que ocupa este territorio, y a partir del cual se concentra nuestro interés para su estudio.

Entre otras definiciones encontradas, “El POT -Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 062 de 1999)- Son planes de largo plazo que guían a las autoridades legítimamente constituidas dentro de un contexto cultural adecuado para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con absoluta voluntad política, y con inversión económica”.¹

En otros términos: “El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento planificador que establece las reglas y condiciones necesarias desde las cuales se orquesta el mejor aprovechamiento o utilización del territorio en el que vivimos. Se trata de “poner en orden la casa común”, haciendo racional uso de los recursos y definir cómo utilizarlos, teniendo como referencia la ciudad que queremos.

²Estas premisas se convierten en objetivos que espera alcanzar el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. “Medellín, un municipio competitivo, ambientalmente sostenible, socialmente equilibrado, acogedor e integrado espacial y funcionalmente a partir del río y su cuenca, de los ejes

¹ Concepto sobre el proyecto Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2009. Municipio de Medellín. Consejo Municipal de Planeación, 1999. p. 5.

² Ibid, p. 8.

estructurantes (las montañas, el río, el sistema de transporte y sus servicios de salud, educación, recreación y espacio público) y del sistema de centralidades, para construir ciudadanía y generar desarrollo humano y calidad de vida.

A partir de este modelo de ciudad, la Medellín real y la soñada aparecen frente a nosotros, y ambas nos hablan de unos retos: -El de la construcción de un municipio posible; que no le dé la espalda al territorio; que se fortalezca como núcleo del desarrollo regional; que recupere el espacio público para el encuentro ciudadano y la construcción de ciudadanía; que vuelva a mirar a los barrios; que se deje recorrer y vivir sin barreras, y con calidad; que entienda sus fronteras y respete el medio ambiente; que se relacione y articule con la región, el país y con el mundo, y que se reconozca como ciudad y campo a la vez.”³

El Plan de Ordenamiento Territorial se nos muestra como dogmático en su contenido; el cual se desvirtúa en el escenario del debate político de los Planes Parciales; desde los cuales, las comunidades tienen la oportunidad de participar, diseñar y dirigir la planeación de su territorio; orientando propósitos de manera conjunta y no individuales.

³ Ibid, p. 8

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La propuesta de Plan Parcial de Renovación Territorial Polígono Guayaquil Z3R3, fue radicada en el año 2005; por no más de cuatro propietarios residentes en la zona.

Lo anterior, generó malestar al resto de propietarios, moradores y arrendatarios residentes en la misma, al no ser convocados de manera directa, para participar en el asunto.

Fallas de convocatoria como la anterior, detonaron el inconformismo general entre la comunidad de la zona; donde se destacó la falta de información, ilustración y socialización de la propuesta, hacia el resto de actores propietarios del territorio.

Asimismo, no se aportan al interior de la propuesta, estrategias de gestión que hicieran posible acercar el plan a la comunidad y comunicarlo en la extensión de su propósito, para conocer los beneficios que traería su desarrollo y puesta en marcha; lo que parece ha sido el mayor descuido desde los gestores de la misma.

Al no socializarse y promocionarse el Plan Parcial, dio al traste con cualquier intención de la propuesta; lo que se ha convertido en factor determinante para no acompañarla.

Se acentúa cada vez al interior de la comunidad, una oposición al tema; por la serie de apreciaciones subjetivas aparecidas. Este comportamiento entra a comprometer la decisiva participación de la misma, sobre ¿cuál será la

destinación de los usos del suelo para la zona?, y desde la cual, de no decidirse un plan parcial acertado, la norma intervendría de manera directa todas y cada una de las actividades económicas; lo que podría propiciar un desplazamiento masivo o a la obligada diversificación de las actividades, sin antes preparar éstas para asumir tal cambio.

La propuesta de Renovación Territorial; está generando un abanico de especulaciones entre la comunidad propietaria, arrendataria y moradora, asentada en su gran mayoría por más de 30 años en la zona objeto de intervención.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Por qué se está presentando esta problemática? La necesidad de información e ilustración hacia la comunidad de un sector productivo de la ciudad, que no conoce sobre los propósitos del ordenamiento de su territorio donde se hallan sus actividades económicas; comunidad que solicita claridad sobre el asunto, a los gestores urbanos de la propuesta; en razón a que no se le ha convocado como actores fundamentales, para conocer sus apreciaciones y expectativas sobre ¿cómo podría planificarse el territorio sujeto a su administración y posesión?

¿Por qué se observa con preocupación y no con diligencia la propuesta del plan parcial de redesarrollo para la zona? Además, ¿por qué se percibe la propuesta como falta de debate político entre la comunidad propietaria?

Se reconoce al interior de sus propietarios y moradores, la importancia que tiene esta zona para la ciudad; identifican su estratégica localización, y son

consecuentes de su conexión con el centro de la ciudad, como también con el complejo administrativo de La Alpujarra y las Empresas Públicas.

En consecuencia, las ventajas comparativas desde lo comercial, industrial y servicios; son factores que exigen mayor detenimiento en la planeación y dirección del proyecto de Plan Parcial para la zona.

JUSTIFICACIÓN

Dentro de la zona geográfica denominada Cisneros Guayaquil, y desde el año 2003, se acentúa una oferta inmobiliaria; desde la cual toma gran fuerza el ingreso de actividades económicas, tipo comercio al por mayor y al detal; diseminadas en pequeños locales dentro de pasajes comerciales; relegando las actuales actividades industriales y de servicios, asentadas allí; situación que tienen en vilo a la comunidad residente.

Se hace necesario, desarrollar un estudio o caracterización socioeconómica que ayude a eliminar las especulaciones infundadas entre la comunidad de la zona, sobre la transformación física, social y económica futura.

Se desea aportar otro enfoque a la propuesta de Plan Parcial para Cisneros guayaquil, donde el diseño de estrategias de gestión de mediano, corto y largo plazo, deben propiciar proyectos atractivos, sostenibles y viables financieramente; orientar planes estratégicos y sistémicos que destaquen las potencialidades que ofrecerá la zona con su transformación, a través de sus fortalezas y oportunidades, como también reconocer las amenazas y debilidades que se pueden presentar durante el proceso de desarrollo y estudio del plan.

Reconocer el significado social y económico de la franja comercial allí asentada; descartar cualquier asomo de expulsión de la población, diseminada allí, entre propietarios, arrendatarios y moradores; no resulta práctico sugerir recolocación inconsulta sobre las actividades que allí funcionan.

Se hace necesario promover estudios disciplinarios que conduzca a salidas y respuestas que eliminen divergencias sobre la destinación de los usos del suelo para la zona en cuestión; asunto que es complejo y cuya aplicación actual, se somete al Plan de Ordenamiento Territorial modificado en el año 2006.

Destacamos la importancia del tema, por su significado, frente al nuevo manejo del ordenamiento territorial del país; específicamente nos remitimos al Plan Parcial Cisneros Guayaquil, con el propósito de aportar salidas al ejercicio social y económico, eliminando en parte la incertidumbre que pesa sobre la comunidad que allí reside.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Documentar una caracterización socioeconómica del sector Cisneros Guayaquil, como un aporte al presente estudio del Plan Parcial de Redesarrollo para esta zona de la ciudad.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Registrar aspectos sociales y económicos del sector Cisneros Guayaquil.

Identificar niveles de afectación de las normas urbanas sobre la actividad económica de la zona.

Evaluar aspectos que deben tenerse en cuenta para el desarrollo del plan parcial en la zona.

Proponer diferentes alternativas que coadyuven al empoderamiento y adopción del Plan Parcial.

METODOLOGÍA

A través del análisis de resultados de una encuesta regada en la zona, permitirá ofrecer un mayor conocimiento sobre las actuales actividades que allí se desarrollan y las diferentes expectativas presentes entre los actores de la zona.

MARCO TEÓRICO

El siguiente estudio monográfico, se desarrolla a través de 4 capítulos, desde los cuales, se parte desde un contexto general del ordenamiento territorial; continuando con las regulaciones o normativas sobre el desarrollo del territorio como son los Planes Parciales; se hace un esbozo social de la zona en estudio y por último se entrega un análisis, sobre las variables o tendencias reflejadas, a través de una caracterización socioeconómica de la zona Cisneros Guayaquil.

La caracterización socioeconómica realizada por CUNIMA GUAYAQUIL, podría decirse que es el primer trabajo de investigación que se realiza en la zona, por lo que en la búsqueda de fuentes primarias, no se halló documentos acerca del asunto de interés para este estudio.

Alrededor de 120 actividades o unidades económicas, diseminadas en: aserríos, depósitos de maderas, depósitos de materiales para la construcción, comercio pesado y otras tantas industrias, conforman el bloque de las clasificadas como de uso prohibido o restringido para continuar funcionando en la Zona Cisneros Guayaquil.

El Plan de Ordenamiento Territorial —POT- o renovado Acuerdo #223 de 2006, reglamenta a través de Planes Parciales, el territorio sujeto a intervención, como acontece con la zona Cisneros Guayaquil.

1. CONTEXTO GENERAL

Metodología y proceso de participación⁴

“Antes de dar inicio al análisis del grueso contenido del Proyecto de Plan de Ordenamiento para Medellín, puesto a consideración del CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION, este organismo considera prioritario hacer un pronunciamiento frente al proceso de PARTICIPACION que subyace al ejercer como Consejeros de planeación de Medellín.

⁴ Concepto sobre el proyecto Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2009. Municipio de Medellín. Consejo Municipal de Planeación, 1999. p. 4.

Con este pronunciamiento queremos calificar y cualificar el proceso que se ha seguido y para ello necesariamente hay que evocar la Constitución Política de 1991, y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

Tomamos como referente obligado la norma constitucional porque, no sólo para los ciudadanos del futuro, jóvenes y niños, sino para los de hoy, hombres y mujeres de distinta condición, es clara la vocación de cambio Institucional que en Colombia se ha dado, dicho en otros términos, al amparo de los preceptos del artículo primero de la carta, es distinto el Estado Social de Derecho, el ordenamiento jurídico colombiano que se propone, como distinta es la filosofía que irradia todas las instituciones previstas en la Constitución Política.

Desde el consejo Municipal de Planeación, creemos que en los actuales momentos en Colombia existe conciencia individual y colectiva, no sólo de la existencia de los derechos inherentes a la persona humana, sino más aún, conciencia de la existencia de unos mecanismos que dan real vigencia al conjunto de estos derechos. Es precisamente éste el gran cambio que paulatinamente se viene dando en nuestro país.

Comenzamos nuestro trabajo con estas palabras porque, en nuestro sentir, la incorporación de LA PARTICIPACIÓN PLURALISTA en el artículo primero de La Constitución Colombiana de 1991, como un derecho constitucional fundamental, reclama de los ciudadanos una conducta, unos hechos y unas actuaciones que hagan realidad este derecho y exige desde lo institucional la definición de unos procesos, procedimientos, reglamentaciones y espacios que igualmente lo concreten.

Reseñábamos también la Ley 388 de 1997 porque es ésta la que en su artículo cuarto y veinticuatro, fija la función, los procedimientos y los alcances de la PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA, mereciendo destacarse aquel aparte de la

norma que señala que este derecho se materializa entre otras formas mediante “la participación ciudadana en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial”.

Partiendo de estas consideraciones, el consejo Municipal de Planeación de Medellín, ha entendido desde el principio que su tarea asesora de La Administración Municipal en la planeación del desarrollo, debe contar con un amplio proceso de participación ciudadana que amplíe la visión y el conocimiento que hoy tenemos todos frente a la ciudad.

Por eso, en esta oportunidad, como en la discusión del Plan de desarrollo, insistimos ante la Secretaría de Planeación, en la importancia de implementar una buena difusión del proyecto y de promover los foros ciudadanos con el Consejo de Planeación.

Durante el apremiante espacio de tiempo que hemos tenido para elaborar este concepto, realizamos nueve foros ciudadanos con los grupos organizados de las diferentes zonas y corregimientos de la ciudad, así como con los diferentes sectores sociales, económicos y culturales, contando con el apoyo técnico y logístico de la Secretaría. Así mismo, escuchamos las opiniones de diversos expertos de la ciudad y realizamos doce reuniones del propio Consejo para discutir y profundizar los conceptos.

Durante el proceso, hemos tomado atenta nota de las observaciones, críticas y propuestas realizadas por la comunidad en los diferentes foros, hemos estudiado con atención los documentos entregados, escuchado a expertos y a grupos de interés y, luego de intensas jornadas de trabajo y productivos debates, hemos logrado construir entre todos este concepto, que refleja la posibilidad de llegar a la concertación, a pesar de la gran diversidad de opiniones y visiones que se reflejan en el interior de este Consejo.

Ha sido esta una nueva oportunidad para entender que la ciudad si puede, cuando lo desea, pensarse colectivamente y construir ante todo una senda que le permita superar y manejar sus conflictos de manera civilizada.

Hemos entendido que el POT no es tan sólo un instrumento para la planeación territorial, sino que es ante todo un instrumento para proponer e implementar las medidas necesarias para la solución de los conflictos territoriales de diverso tipo que se presentan en el territorio Municipal urbano y rural. ***Creemos que dentro de sus objetivos debe estar, el de elaborar una propuesta concertada para regular los usos del suelo, que garantice el aprovechamiento de las potencialidades y permita mitigar los conflictos e impactos que ellos generan.***

Siendo coherentes con los llamados a Panorama Constitucional y Legal que hemos hecho nos atrevemos a manifestar que LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA CIUDADANA, además de brindar legitimidad al POT, le imprime un compromiso mayor para que las comunidades velen por su cumplimiento.

La construcción colectiva del plan permite que el gobierno, las instituciones públicas y privadas y las comunidades, puedan avanzar coherentemente con reglas de juego claras y establecidas mediante consenso, convirtiéndose LA PARTICIPACIÓN en un insumo determinante para ganar gobernabilidad democrática. No tendría sentido ni sería viable un POT impuesto a la ciudadanía.

Estamos convencidos, además, de que la participación y los acuerdos deben lograrse, no sólo al interior de la ciudad sino también en la región, contando con las autoridades y comunidades de los municipios vecinos, mediante reales procesos de concertación, que permitan equilibrar las cargas y los beneficios,

superando la imagen existente de Medellín como una ciudad que simplemente traslada sus problemas a los otros municipios. El desarrollo regional y la calidad de vida en todos los municipios, deben ser un interés común a todos los habitantes de esta región.

El Consejo municipal de Planeación, después de considerar la participación como un insumo determinante de la gobernabilidad democrática, no quiere dejar pasar un hecho que en sentir nuestro reviste la mayor trascendencia en este proceso, y es que las autoridades del Municipio de Medellín al momento de la formulación de POT, hayan hecho una declaratoria como la señalada en el Documento técnico de Soporte, Tomo 1, Primera Parte. Generalidades 1. Contexto de planificación, numeral 1.4.2. “Reconocimiento del necesario papel mediador del estado, entendiendo los efectos del comportamiento del mercado inmobiliario” Párrafo 4, página 13. Allí se lee:

“En este sentido el Plan de Ordenamiento de Medellín es un instrumento de gobernabilidad, de forma tal que el municipio enfatice su misión reguladora, distributiva y de procura de la equidad y que el mercado pueda ser encauzado hacia el logro de objetivos de desarrollo social” (las negrillas y las subrayas son nuestras).

Una consagración de este tipo nos permite concluir que el documento que se pone a consideración del Consejo Territorial de Planeación de Medellín y de la comunidad en general es un proyecto de plan, que se debe ajustar a los parámetros generales que los expertos de otras latitudes ya avanzadas (España) y, más concretamente el Arquitecto Oswaldo Román, quien recientemente nos visitara, proponen como caracterizaciones básicas y necesarias para una correcta formulación de planes de ordenación territorial, para utilizar sus mismos términos:

“Son planes de largo plazo que guían a las autoridades legítimamente constituidas dentro de un contexto cultural adecuado, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con absoluta voluntad política, y con inversión económica”.

De tal suerte que la trascendencia es mayúscula, pues si desglosamos el concepto extraemos de él verdaderos compromisos para las autoridades Municipales de hoy y de mañana responsables de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento del POT. Veamos ¿por qué?:

- Es cierto que el Plan de Ordenamiento para Medellín, es una carta de navegación, que bajo las prescripciones de la Ley 388 de 1997 es de largo o a largo plazo, nueve (9) años, mandato legal del cual no se separa la propuesta de P.O.T. para Medellín.
- Emanada de las autoridades legítimamente constituidas, para el caso la Alcaldía de Medellín, por conducto de su Secretaría de Planeación Metropolitana.
- Debe proponerse dentro de un contexto cultural adecuado. Los diagnósticos zonales y las propuestas de las comunidades apuntaron en esta dirección, si bien, el proyecto de POT no logra retomar algunos aspectos básicos como se podrá ver más adelante.
- Elemento de especial significación dentro del marco escogido por la Administración de Medellín, para referenciar su Plan de Ordenamiento Territorial, es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin duda, es éste el principal elemento que debe permear toda la formulación del P.O.T., pero principalmente que debe llegar a la concreción o lo que es lo mismo a su materialización, de tal manera que será el desarrollo de los

acontecimientos, seguido de una permanente vigilancia de la comunidad en general y de las instancias de participación, así como de las entidades de control, las que garanticen que la mejor calidad de vida sea el resultado real del P.O.T que hoy se propone.

- Los dos últimos elementos que se requieren para que el P.O.T. sea realmente instrumento de gobernabilidad son la voluntad política y la inversión económica, lo que imperativamente deberá traducirse en una “Gestión Permanente con alto contenido económico” para hacer realidad el ambicioso Plan que hoy se debate.

Por la importancia que le estamos atribuyendo a este punto ocuparemos algunos renglones más de este concepto para consignar las características, que al sentir de los expertos mencionados, debe revestir un Plan de Ordenamiento Territorial, para alcanzar, o mejor para merecer la denominación de instrumento de gobernabilidad.

Para el efecto nos serviremos nuevamente de los términos usados por el arquitecto Oswaldo Román, en su disertación del 24 de mayo de este año en la ciudad de Medellín. El experto dice que para que un POT sea instrumento de gobernabilidad debe caracterizarse por ser:

- Flexible en su operación,
- Pactado o concertado
- Selectivo y estratégico, es decir que permita identificar donde están las palancas del territorio.
- Que fije instrumentos de ejecución.
- Que ofrezca seguridad jurídica a la comunidad.

- Transparente en la intervención del suelo y, por último, debe garantizar la deslegitimación de los planes cuando la ejecución de los mismos no se corresponda con el anhelo de los ciudadanos.

Llamamos la atención de las autoridades responsables del P.O.T. sobre la imponderable valía que tiene la característica última que reseñamos, esto es la deslegitimación del plan o de los planes, cuando ellos no se correspondan con el anhelo de los ciudadanos, en otras palabras, la capacidad del Gobernante de modificar, aclarar o revocar los mismos cuando no consulten la voluntad general, en procura de una mejor calidad de vida de los Asociados, es por ello que la flexibilidad del P.O.T., aparece como la primera característica de ellos.

No duda el Consejo de Planeación Municipal de Medellín, que haber propuesto POT como un instrumento de gobernabilidad, haya sido un acto deliberado y con plena conciencia de su trascendencia y efectos.

Con el ánimo de superar este preámbulo del concepto, el Consejo quiere dejar dos consideraciones que comportan en su seno también peticiones a las autoridades Municipales responsables del P.O.T.

- El proceso desarrollado por la ciudad de Medellín en cuanto a la participación ciudadana en el diagnóstico para el POT realizado durante finales del año anterior y los debates realizados este año mediante diversos espacios, así como las discusiones realizadas con el Consejo de Planeación, deben verse claramente reflejados en el documento final del plan. De lo contrario todo este proceso sería visto como algo inútil para los ciudadanos y ciudadanas, generando descontento, incertidumbre y quizás nuevos conflictos.

- Todos los que hemos participado en este proceso lo hemos hecho tratando de construir una ciudad más equilibrada y democrática y, por tanto, esperamos que los técnicos y autoridades tengan la capacidad de aceptar y asumir propuestas diferentes a las originalmente planteadas por ellos.”⁵

2. EL ÁMBITO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL⁶

2.1. Responsabilidad de los municipios con el P.O.T.

“La responsabilidad de los municipios de formular los planes de ordenamiento en el ámbito de su propio territorio se desprende del texto mismo de la Ley 388 de 1.997, y este aspecto ha venido siendo reiterado permanentemente durante el proceso de presentación del P.O.T. de Medellín.

Por otro lado hemos tenido oportunidad, a través de todo el proceso de consulta con la ciudadanía, de entender como un sinnúmero de fenómenos que son propios de nuestra cotidianidad, tienen comprensión solamente en el contexto metropolitano o regional y consecuentemente la mejor posibilidad de actuar para regularlos y potenciarlos está en el manejo concertado y coordinado que de ellos se haga en los diferentes territorios municipales en que se ubican.

Fenómenos metropolitanos cuyo manejo tradicionalmente ha estado a cargo del Estado como el transporte masivo, el ferrocarril, el río y sus programas de descontaminación y aprovechamiento, la disposición de desechos sólidos, los servicios públicos, el control ambiental, las infraestructuras y equipamientos de escala metropolitana, etc. y prácticamente todas las actividades privadas con asiento en el territorio como el transporte, la vivienda, la ubicación de actividades económicas, en especial la localización de cadenas de producción,

⁵ Ibid, p. 7

⁶ Ibid, p. 8

las relaciones sociales y culturales, todo ello se da, sin excepción, dentro de un contexto que poco o nada responde a las delimitaciones territoriales que demarcan los municipios del Valle de Aburrá.

Pero si ampliamos un poco más la mirada nos encontraremos con unos fenómenos de carácter regional, como la nueva polaridad en sentido oriente-occidente que se refuerza con la construcción de los túneles, que empieza a establecer unos nuevos e importantes flujos y relaciones entre los tres valles, con alta incidencia en el ordenamiento del territorio y que se deben atender en el corto plazo.

Al salirnos de la ciudad-región, notaremos por su ausencia el desarrollo de escala regional y el cada vez mayor abandono de los campos por parte de sus moradores tradicionales que se desplazan hacia la gran ciudad por la fuerza de las armas o por la fuerza de la falta de oportunidades. Sabremos entonces que para Medellín se convierte en asunto de máximo interés apostarle al desarrollo regional.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que tienen que haber los suficientes niveles de manejo del Ordenamiento Territorial para que respondan a las dinámicas sociales y económicas en el contexto de la realidad espacial en que se presentan.

En nuestro caso podríamos llegar a afirmar que son crecientes las de tipo regional y aunque aún fuertes, cada vez menos importantes las del ámbito estrictamente municipal.

El ordenamiento territorial no debe entenderse como un simple ejercicio de ordenamiento físico de los espacios ya construidos o por construir en el estrecho marco de los límites municipales.

Hemos vislumbrado en el proyecto de P.O.T. un imaginario de ciudad que quiere comprometerse con un claro propósito de colaborar en la consolidación de la metrópoli, pero que se debilita en su alcance cuando se tropieza con la imposibilidad legal de tomar decisiones o siquiera plantear propuestas que se ubiquen en otros municipios y que termina por diluirse ante la escasez de territorio y de recursos del presupuesto ofrecer a la conurbación.

Se observa con preocupación la combinación de dos tendencias que van en contravía: por un lado la tendencia cada vez más acentuada a la metropolización y regionalización de los fenómenos y, por el otro lado, la pretensión, salvo en contadas excepciones, de su manejo y regulación desde cada uno de los territorios municipales.

Estas consideraciones bien podrían ser tomadas de algún texto escrito en la década de los años 60, época en la cual se desarrolló simultáneamente el fenómeno de la conurbación en nuestro valle y en varias ciudades colombianas, y el cual dio origen a todo un propósito de la antioqueñidad de disponer de una figura legal para su manejo, lo cual se logró a comienzos de la década de los 80 con la creación de las Áreas Metropolitanas.

Podría sorprender entonces que hoy volvamos sobre el tema, lo cual a todas luces significa que tenemos la percepción de que las cosas no están funcionando como se diseñaron y ello puede ser debido a un mal diseño de la figura, a un inadecuado manejo de la misma, o a una combinación de ambos.”⁷

2.2. Acuerdo 062 de 1999 Plan de Ordenamiento Territorial, modificado por el Acuerdo 046 de 2006⁸

Medellín, acogiendo la obligatoriedad de Ley, crea el Acuerdo 062 de 1999 - Plan de Ordenamiento Territorial-, señalando unas reglas de juego para su

⁷ Ibid, p. 8

⁸ Ibid, p. 12

puesta en marcha, y en tal sentido su definición más práctica es la de convertirse en un instrumento técnico y normativo, el cual comprende un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín, fue sometido a su reevaluación en el año 2006, aprobándose a través del Acuerdo 046 de 2006, y desde el cual varios de sus capítulos y artículos fueron modificados.

2.3. Sobre la Instrumentación⁹

“De manera puntual nos referiremos a los algunos aspectos de este tópico.

Se hace necesario establecer la temporalidad de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de los objetivos, las estrategias y las políticas.

El Plan esta definiendo y agotando la definición de estos tiempos en el plan de ejecución supeditado al Plan de Desarrollo actualmente en aplicación; pero si se piensa que estamos de manera participativa creando proyectos sobre la ciudad no se puede amarrar su aplicación en el tiempo, al querer aleatorio del próximo Alcalde, tiene que ser el colectivo el que oriente el hacer de ése nuevo administración, porque el P.O.T. no es una decisión política sino social, económica, ambiental, cultural.

En el Proyecto de Acuerdo se incluyen sólo el perímetro del área urbana, en las diferentes clasificaciones de los tipos de suelo, la exigencia establecida en el artículo 20 del Decreto 879 de 1998 es para todos los tipos de suelo que se incluyan en el P.O.T.

⁹ Ibid, p. 8

La normativa en los usos del suelo debe reflejar el cambio de políticas en este aspecto, la declaración de “permitir una mezcla sana de usos”, implica desmontar la zonificación para la ubicación de cada uso como un criterio de manejo. No se ve claramente este -aspecto cuando se cambia zonas por polígonos, porque se convierte en un nombre distinto para el mismo procedimiento.

- Si los polígonos se manejan sólo de acuerdo a los usos y aprovechamientos (alturas y volumétricas, necesidad de metros construidos por uso), listas de usos permitidos, prohibidos y restringidos, zonas donde se privilegian usos, lleva a lo que tenemos hoy y tanto se lucha desde la formulación por desmontar.
- El criterio de manejo debe ser el de los impactos que cualquier uso genera sobre la ciudad, buscando siempre la mejor calidad de vida, bajo la presunción de la buena fe; prohibir usos en una zona determinada de la ciudad, por si solo no lo hace menos nocivo social, económica o ambientalmente, porque eso es darle simplemente la espalda al problema.
- Es también pertinente llamar la atención acerca de que los conceptos de polígonos y fichas urbanísticas se encuentra señalados en el tomo II del Documento Técnico Soporte, pero en el Proyecto de Acuerdo no se hace mención a esos instrumentos.
- Creemos finalmente en este tema que se deben establecer protocolos de manejo por impactos para los diferentes usos y no listados o catálogos de usos permitidos, prohibidos o restringidos, o peor aún zonas de uso principal o netamente residenciales que hace inocua la política.

- Las consideraciones acerca de la densificación de esta ciudad en nuestro criterio deben ser de carácter regional, por los efectos económicos, ambientales y sociales que nos son comunes de manera más cercana en el área metropolitana, pero si se insiste en tener sólo consideraciones locales, consideramos pertinentes las siguientes reflexiones:

2.3.1. Se deben cambiar los criterios de densificación, entendiendo en ello que no es sólo en vivienda que se debe producir este fenómeno. Una gran proliferación de habitaciones en un territorio sin equilibrio en fuentes de trabajo, comercio y movilidad expulsa los habitantes para la búsqueda de estos sectores en otro territorio con las consecuencias que esto genera.

2.3.2. Ahora bien, se tienen muy buenos presupuestos teóricos para este proceso de densificación en cuanto a cesiones, por el cambio de su cualificación por número de habitantes y no por metro construido, pero debe precisarse mucho más este criterio, para que el inversionista entienda que este es parte del ejercicio económico antes de construir y para que el planificador haga cumplir este principio desde el proyecto, porque si no la realidad no cambiará, hoy no es rentable la creación de espacios públicos.

En cuanto a la instrumentación que se plantea realizar en el futuro a través de Planes Parciales, el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, orienta la determinación de zonas urbanas o de expansión donde se aplicará este instrumento, el decreto 1507 de 1998, hace varias exigencias que son necesarias cumplir:

- El plan parcial involucra cinco etapas que son preliminares: comprende un proceso de análisis, previo diagnóstico que debe partir de la evaluación de las políticas y estrategias del ordenamiento; etapa de formulación es la elaboración de la propuesta completa (artículo 8 del

decreto 1507 de 1998), etapa de aprobación, implementación y seguimiento.

- Visto este recorrido se concluye que no parece razonable que el P.O.T. este sugiriendo de manera perentoria la puesta en marcha de planes parciales para diferentes zonas de la ciudad e incluso atribuyéndoles tratamientos, sobre todo teniendo en cuenta que no se sabe en que momento pueden arrancar las otras etapas necesarias para estos planes. Pensamos que es más sano y consecuente con la ciudad si se determinan estos planes parciales pero sin renombrarlos (redesarrollo, desarrollo, conservación, consolidación, mejoramiento integral, renovación, etc.) y permitir que los estudios exigidos por la norma y la misma dinámica de la ciudad den el parámetro de su nombramiento, esto sobre todo en las zonas que no son de expansión urbana o en proyectos no iniciados.

Resaltamos que se estaría dejando de lado un requisito fundamental de orden Legal que podría invalidar estos planes parciales como es el decreto que debe proferir el Alcalde para poner en marcha estos planes parciales.

- Es también pertinente señalar que en el documento de formulación se les denominan tratamientos urbanísticos, expresándose su definición y algunos aspectos generales. En el tomo II se puntualiza un poco más y bajo la determinación de Planes Parciales prioritarios se ubican algunas zonas, y luego en el Proyecto de Acuerdo se les denomina Tratamientos Estratégicos y se establecen zonas que no corresponden con los nombramientos dados en el tomo II.
- Ahora bien pensamos que resulta conveniente declarar algunas zonas como Planes Parciales Prioritarios dado que son proyectos en marcha o

con un nivel de avance en sus cinco etapas ya señaladas muy adelantadas; pero será igualmente conveniente que en los demás sectores que se determine el Plan Parcial este se haga sin señalar su tratamiento, y que aún este procedimiento se haga concertadamente con los ocupantes de este territorio. Por ejemplo, El Chagualo, La Estación Villa, Cisneros, La Bayadera y Perpetuo Socorro.”

2.4. Definición de Planes Parciales¹⁰

“Son instrumentos de planificación asociados a un territorio específicamente delimitado.

Los planes parciales son los instrumentos por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los POT para áreas determinadas del suelo urbano o del suelo de expansión urbana. Deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operas dones urbanas especiales.

Los POT, en su componente urbano incluirán directrices y parámetros para los planes parciales, y la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos, de financiación y otros procedimientos aplicables.

2.4.1. Los planes parciales son de obligatorio cumplimiento.

Los niveles de prevalencia en las determinaciones del POT, son:

- a) Del nivel nacional;
- b) Del nivel departamental;

¹⁰ Decreto 1507 de 1998, agosto 4, Disposiciones referentes a Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística en la Ley 388 de 1997 p. 1-15

- c) Del nivel metropolitano;
- d) Del componente general del plan de ordenamiento territorial;
- e) Del Componente urbano o rural del plan de ordenamiento territorial; o de los planes parciales;
- g) De las Unidades de Actuación Urbanística.

La definición de las áreas morfológicas homogéneas se hace teniendo en cuenta:

- a) La época en que fue desarrollado el sector del suelo urbano;
- b) Las características y unidad de la trama urbana;
- c) La homogeneidad en las condiciones de uso del suelo y transformación del mismo;
- d) Las tipologías de edificación y ocupación del espacio privado.

Los tratamientos urbanísticos son decisiones administrativas del componente urbano del plan de ordenamiento territorial, por las que se asigna a determinado sector del suelo urbano o de expansión, asociado a las áreas morfológicas homogéneas, una serie de objetivos y procedimientos que guían y orientan la actuación pública y privada. Son tratamientos urbanísticos, el de conservación, de mejoramiento integral, redesarrollo, renovación, entre otros.

Los Planes Parciales deberán utilizar para la definición de las Características de la ocupación del territorio y el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos las nociones de índice de ocupación, índice de construcción y densidad habitacional, entre otros.

2.4.2. Contenido de los planes parciales

Cada plan parcial incluirá por lo menos los siguientes aspectos que en todo caso deberán ser compatibles con el contenido estructural del plan de ordenamiento territorial:

- a) La definición precisa de los objetivos y directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente intervención urbana, así como la definición de las políticas y directrices, las cuales tiene como fin la definición de la vocación del sector objeto del plan hacia la ciudad y en algunos casos a la región;
- b) Definición de estrategia territorial, que plasme en el espacio urbano alternativas de ordenamiento;
- c) Definición de estructura del sistema del espacio público, incluye la incorporación de sistemas estructurantes definidos por Plan de Ordenamiento Territorial y los sistemas secundarios y locales propuestos, enmarcados dentro de la estrategia territorial. Entre otros, la definición del trazado del espacio público y las vías; de las redes secundarias de abastecimiento de Servicios Públicos Domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento territorial.
- d) Definición de la forma de ocupación del espacio interior, las manzanas y los usos específicos del suelo. Debe determinar: asignación de usos principales y complementarios, definición de las tipologías de edificaciones y delimitación predial y paramentación, formas de acceso a las manzanas y a las edificaciones, ocupación máxima y áreas construibles por uso de los predios, definición de volumetrías de edificaciones para determinar la

superficie edificable total y la capacidad y localización de parqueos y estacionamientos;

- e) Estrategia de gestión, define la forma como se llevará a Cabo la intervención urbana. Deberá contemplar la gestión, la estrategia financiera y la estrategia institucional, la adopción de los instrumentos de manejo y gestión del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento, entre otros;
- f) Los programas y proyectos urbanísticos, que constituyen la descripción general de las intervenciones a ser ejecutadas, las cuales deben definirse de forma preliminar al nivel de perfil y detallando la cuantificación de áreas y costos aproximados;
- g) El plan de etapas, que incorpora del plan, fija los plazos de ejecución, cumplimiento a las obligaciones de urbanización, la estimación del tiempo otras; la variable temporal los plazos para dar cesión, reparto y de ejecución, entre otras;
- h) Simulación urbanístico-financiera. Constituye la técnica mediante la cual, al interior de la fase de formulación del plan parcial, se modelan y balancean los escenarios de ocupación del territorio desde el punto de vista del aprovechamiento urbanístico de los inmuebles por un lado y los costos y rentabilidad de la intervención, por el otro, para definir de esta forma el esquema de ocupación del territorio, el esquema financiero y los sistemas de gestión a ser empleados, de forma tal que den viabilidad al plan;

- i) El o los proyectos de delimitación proyectada de unidades de actuación urbanística y de integración inmobiliaria o reajuste de tierras si fuere del caso;
- j) Las normas urbanísticas específicas para la unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.

En la delimitación de las áreas contempladas en planes parciales, se deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

- La coherencia con las estrategias generales sobre uso y ocupación del suelo del Plan de Ordenamiento Territorial;
- La atención integral de problemas particulares de determinadas zonas urbanas o de expansión urbana;
- El carácter morfológico homogéneo del área afectada;
- La viabilidad económica y financiera de las acciones y actuaciones urbanísticas necesarias para su ejecución.

Los objetivos y directrices urbanísticas del plan parcial se enmarcarán dentro de los siguientes conceptos, en función de las características del área afectada:

- a) Planes parciales de renovación urbana o redesarrollo, aplicables a sectores urbanos, que requieren de modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, con miras a una utilización más eficiente del suelo. En estos casos, los planes parciales preverán la habilitación y el mejoramiento de las infraestructuras, equipamientos y espacio público

necesarios para atender las nuevas densidades y usos del suelo asignados a la zona;

- b) Planes parciales para revisión de la norma urbanística;
- c) Planes parciales para mejoramiento de espacio público.

2.4.3. Procedimientos para la formulación y adopción de los planes parciales

Los planes parciales pueden ser elaborados por las autoridades Municipales o Distritales o propuestos ante éstas para su aprobación por las comunidades o particulares interesados en su desarrollo, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial

La adopción de un plan parcial seguirá una secuencia de cinco etapas, alrededor de las cuales se articulen los desarrollos temáticos y los procesos del plan: etapa preliminar, diagnóstico, formulación, aprobación e implementación y seguimiento.

La etapa preliminar comprende un proceso de análisis previo sobre las condiciones para su elaboración y posterior ejecución. Se establecerán la factibilidad y las condiciones de sostenibilidad para la elaboración y posterior ejecución del plan parcial propuesto.

El diagnóstico a partir de evaluación de políticas y estrategias, de los sistemas estructurantes, de condiciones ambientales, de infraestructura y de espacio público y del uso, forma de ocupación, tenencia y características socio-económicas de los inmuebles que lo comprenden. Como resultado, debe arrojar

una estrategia integral de desarrollo espacial, junto con un análisis de los instrumentos necesarios para llevarla a cabo.

La formulación consiste en la elaboración de la propuesta completa del plan, que deberá contener los elementos previstos en el artículo 8° del presente decreto y tener la siguiente estructura:

2.4.4. Documento Técnico, que contendrá, como mínimo:

- a) Memoria justificativa del Plan Parcial y sus condiciones de partida y criterios de diseño, donde se expliquen las condiciones evaluadas en la fase de diagnóstico, la pertinencia y procedencia del Plan Parcial, así como las determinaciones y estrategias territoriales que den respuesta a la problemática planteada;
- b) Los objetivos y criterios del planeamiento propuesto;
- c) Presentación de la solución adoptada: estrategia territorial y sistemas del espacio público y la forma de ocupación del espacio interior, las manzanas y los usos específicos del suelo, junto con el análisis de las alternativas consideradas;
- d) Presentación de la estrategia de gestión planteada, los sistemas de gestión escogidos e instrumentos a aplicar, así como la estrategia financiera e institucional;
- e) Cuantificación de las características físicas y financieras de la intervención.
 - La cartografía en escala 1:2000, para cada uno de los temas definidos en las fases de diagnóstico y formulación.

- El proyecto de decreto que adopta el plan parcial con sus normas urbanísticas.
- El proyecto de delimitación de Unidades de Actuación Urbanística, si fuesen necesarias.
- El proyecto de integración inmobiliaria o de reajuste de tierras, donde fuera necesaria.
- La autoridad de Planeación deberá emitir concepto sobre su viabilidad y someterlo a la entidad ambiental para su aprobación, si ésta es requerida expresamente por las normas vigentes.

La etapa de implementación y seguimiento, posterior a la aprobación o adopción del plan, comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del plan parcial, en los siguientes aspectos:

- 1) Las decisiones administrativas tendientes a generar las condiciones para la participación de entidades públicas, privadas y propietarios en la ejecución del plan parcial.
- 2) La adecuación financiera que posibilite la financiación de la intervención urbana y ejecución de la intervención propuesta por el plan parcial.
- 3) La promoción y divulgación, como proceso particularmente enfocado a informar a la ciudadanía y garantizar las condiciones de mercado que permitan cumplir con las metas de la intervención urbana.
- 4) La institucionalización, que apunta a generar las condiciones de coordinación, funcionalidad, eficiencia y eficacia en el entorno de las

entidades públicas y privadas que se relacionen con la ejecución del plan parcial.

- 5) La legalización y conformación de las unidades de actuación urbanística, que hayan sido definidas por el plan parcial.

2.4.5. De las unidades de actuación urbanística

La Unidad de Actuación Urbanística Corresponde a un área conformada por uno o varios inmuebles, cuyo proyecto de delimitación debe quedar explícitamente señalado en el plan parcial, la cual debe ser urbanizado o construido en suelos urbanos y de expansión urbana, o construido en tratamientos de renovación urbana o redesarrollo en el suelo urbano como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los Servicios Públicos Domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Elementos de la unidad de actuación urbanística:

La unidad de actuación urbanística tiene como base los criterios y parámetros fijados en el plan de ordenamiento territorial y en el plan parcial que lo desarrolla. Su conformación debe, además satisfacer las siguientes condiciones:

- a) La unidad debe reunir un área suficiente para un desarrollo coherente con los propósitos establecidos para ella en la estrategia del plan de ordenamiento territorial y el plan parcial para la zona delimitada;

- b) Debe contar con una solución urbanística y arquitectónica acorde con los criterios y parámetros que la enmarcan;
- c) Debe estar sustentada en estudios de factibilidad técnica, financiera, económica y social que establezcan su viabilidad y conveniencia desde los puntos de vista privado y público;
- d) Debe contar con el respaldo Institucional adecuado, ya sea público o privado, para asegurar su ejecución.

La delimitación propuesta para una unidad de actuación urbanística debe incorporar, además de las áreas privadas que puedan ser objeto de urbanización o construcción, las de los sistemas estructurantes, del espacio público y de los equipamientos colectivos. Deberá identificar con precisión los inmuebles vinculados y comprender un área total consistente con las exigencias de la modalidad de intervención prevista.

Toda unidad de actuación urbanística deberá contemplar el reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios particulares de inmuebles incluidos en la delimitación, la comunidad y el municipio o distrito respectivo.

Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de una unidad de actuación incluirán entre otros componentes las cesiones, la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías peatonales y vehiculares y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos, cuyos beneficios trasciendan la delimitación de la unidad de actuación urbanística, se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de la misma y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de Valorización, participación en plusvalía, Impuesto Predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de esas inversiones.

2.4.6. Son obligaciones de los propietarios y partícipes de las unidades de actuación urbanística por gestión privada o mixta:

- a) Promover y costear la elaboración del plan parcial;
- b) Financiar la urbanización de todos los terrenos, según las determinaciones de planificación;
- c) Realizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los propietarios;
- d) Ceder obligatoria y gratuitamente y realizar la entrega a la Administración Municipal o Distrital del suelo destinado a zonas viales, recreativas y para equipamientos colectivos, de acuerdo a las determinaciones del Plan de Ordenamiento o Plan Parcial.

2.4.7. Procedimientos para las unidades de actuación urbanística

Las unidades de actuación urbanística se delimitarán de forma que permita el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de

su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus propietarios.

El proyecto de delimitación será elaborado por las autoridades competentes o por los particulares interesados de acuerdo con los parámetros previstos en el Plan de Ordenamiento, siempre y cuando medie la formulación y aprobación del correspondiente Plan Parcial.

El acto de delimitación de la unidad de actuación se inscribirá en el Registro de Instrumentos Públicos, en cada uno de los folios de Matrícula Inmobiliaria de los inmuebles que conforman la unidad.

Para cualquier intervención que se desarrolle mediante gestión pública, privada o mixta y que implique integralidad y gestión asociativa, se deberá conformar una entidad gestora, que se encargará de ejecutar los procesos conducentes a producir espacio urbano, de acuerdo a las determinaciones emanadas de los instrumentos de Planeación.

En el evento de programas y proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, Como consecuencia de actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes, sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales.”

2.5. Desarrollo económico y ordenamiento territorial¹¹

“La intervención del municipio a través del Plan de Ordenamiento Territorial, debe fomentar las iniciativas de desarrollo económico local y propiciar estrategias de desarrollo de carácter regional.

Durante los últimos años la economía del Departamento ha tenido cambios considerables. Esta nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial como a la propia naturaleza de la regulación en los usos del suelo.

Esta nueva situación plantea retos importantes para las iniciativas locales de desarrollo que propenden por la generación de actividades, empresas y empleos mediante el estímulo a la innovación y a las actividades empresariales que faciliten la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades de apoyo, en función de una mejor participación en los mercados local, nacional y mundial. De esta manera se propiciará una mejor y mayor diversificación productiva.

Para mantener la eficiencia productiva y la competitividad, es crucial conservar la tensión por la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobretudo, a las de éstas con su propio entorno territorial, desde el que se construyen las ventajas competitivas dinámicas.

Así mismo, conviene insistir en que la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que se encuentra en determinado territorio o localización geográfica, en el marco de un conjunto de eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia

¹¹ Concepto sobre el proyecto Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2009. Municipio de Medellín. Consejo Municipal de Planeación, 1999. pp. 14.

adelante) con proveedores de insumos y servicios, de un lado, y clientes y mercados del otro. En otras palabras, es preciso identificar la posición de las empresas en el territorio y en su cluster (o agrupamiento) respectivo.

La especialización económica se consolida en la medida en que estas agrupaciones o clusters maduran, lo que a su vez depende de la lógica de los mercados y de las decisiones de inversión de los empresarios y diferentes agentes participantes.

Adicionalmente, la dimensión del desarrollo económico de la ciudad trasciende las fronteras municipales y se explica mucho más bajo la óptica del proceso metropolitano y de este con el resto del Departamento. “Ya el departamento de Antioquia y el área metropolitana han desarrollado trabajos previos para demostrar la necesidad de conectar el ordenamiento territorial de las subregiones que se encuentran en torno a Medellín, vinculándolas de manera más dinámica al desarrollo regional, potenciando sus capacidades y recursos. Ellas son: el Valle del río Cauca en occidente, al altiplano del oriente, Porce en el Nordeste, Don Matías y Santa Rosa en el Norte, Ciudad Bolívar en el Suroeste y La Pintada en el sur. Los actuales macroproyectos viales reforzarán aún más esas tendencias.

Es importante aclarar entonces que la visión del desarrollo económico parte de una concepción territorial regional y se expresa parcialmente en la ciudad de Medellín, por lo que es fundamental desde el POT ofrecer señales claras a la comunidad sobre las opciones y posibilidades para consolidar actividades empresariales con potencial importante y abrir espacios para aquellas nuevas que es necesario impulsar.

La administración municipal deberá desarrollar la habilidad de interpretar las señales que muestran los mercados a partir de las decisiones de inversión del

sector privado o concertar con ellos aspectos estratégicos para el futuro desarrollo del municipio, en el entendido que la especialización productiva de un territorio no se da mediante una declaratoria.

La especialización no se refiere a exclusividad. Los servicios no son incompatibles con las industrias sino que la fortalecen y hacen más atractiva la ciudad

Así como los procesos de producción generan redes económicas, sociales y ambientales que abarcan los diferentes sectores de la ciudad y del territorio, la destrucción de un elemento de la red o de un vínculo entre los elementos, afecta toda la red. De allí la importancia de tratarlas con una visión de conjunto, de esta manera la Plataforma de Apoyo al Desarrollo Empresarial, soporte fundamental de dichas redes, se expresa territorialmente en un espacio mucho mayor y trasciende al del Municipio de Medellín.

La producción totalmente limpia no existe y el objetivo es aproximarse a ella mediante el mejoramiento continuo de los procesos de producción y control. Existen normas y controles de tipo ambiental que se deben cumplir para lo cual las actuales empresas requieren también la certidumbre de que sus inversiones se justificarán en el tiempo por localización y por escala, pues la definición de la zona como redesarrollo invita a no realizar dichas inversiones que son costosas.”

2.6. Sobre los principios del ordenamiento territorial¹²

“La Ley 388 de 1997 establece que los Planes de Ordenamiento se edifiquen sobre la base de unos principios que deben encontrarse presentes, no sólo en

¹² Ibid, p. 12

la formulación sino en todo el proceso de desarrollo del Plan que implica su instrumentación.

Creemos que el POT no es suficientemente claro en la aplicación de estos principios. Siendo aún una figura muy nueva entre nosotros, se debe avanzar rápidamente en la definición concreta de la aplicación, ejemplo, del principio de cargas y beneficios.

Este se deriva del principio constitucional de igualdad, es decir todos los administrados se presumen iguales ante la Ley. Implica que si existe cualquier decisión de administración que rompa este Criterio deberá de inmediato proceder a Compensar la merma que pueda haber sufrido el ciudadano o el ciudadano compensar a la ciudad las plusvalías que la obra pública interfiera sobre su propiedad.”

2.7. Elementos generales de la visión de ciudad y objetivos¹³

“El Plan de Ordenamiento Territorial debe plantear una visión de ciudad deseada que contenga los sueños y aspiraciones de los ciudadanos y ciudadanas, buscando un equilibrio que evite caer en extremos como el conservacionismo a ultranza, que se empeña en recuperarlo perdido, o el reformismo total que empecina en destruir la memoria y el tejido social, cultural y económico de la ciudad.

Nos debatimos hoy, entre la construcción de ciudades reguladas bajo lo cánones funcionales o los de la belleza y entre ciudades cuyo devenir admite la coexistencia, en convivencia transculturación sana, de una multiplicidad de órdenes, desde los cuales se desprenda la posibilidad de realización de la

¹³ Ibid, p. 8

diversidad dentro un proyecto colectivo, y la necesidad de romper con la desigualdad que no lo permite.

Las ciudades no pueden empeñarse en romper con la memoria urbana, tanto con la que se denomina representativa como la que porta el ciudadano común y corriente, buscando cambios en la nominación de las cosas, queriendo borrar la memoria de ellas. Dos maneras hay de enfrentado: recuperando esa memoria, de la que precisamente queremos escapar o sustituyéndola por «otra», inventando nuevos nombres, y orígenes (basados en lo institucional y no en lo real y cotidiano). Así a «Barrio Triste» lo denominamos Corazón de Jesús, al Barrio Antioquia lo cambiamos por Trinidad y hoy al Río Medellín, so pretexto de lograr la imagen metropolitana de Medellín, lo llamaremos Río Aburrá.

Pero la historia de una sociedad no es sólo la que registran la institucionalidad y los actos administrativos y decretos, sino la que registra la propia vida de la ciudad, su imaginario y su proceso real. En tal sentido es más histórico el nombre del Río Medellín que el del Río Aburrá ya que reposa en nuestra memoria colectiva.

El afán de demostrar que Medellín si es Metropolitana no se resuelve haciendo de Medellín el centro Metropolitano, sino construyendo de manera común el hecho metropolitano que se resume en todas las relaciones tanto intermunicipales y regionales como nacionales e internacionales, de todo el territorio que compartimos.

Nos preguntamos ¿Cuáles son las prioridades sociales, cuáles las del urbanismo y cuales las de la planeación y el ordenamiento del territorio que construimos todos estando juntos?

De manera muy particular, la ciudad competitiva también tiene que hacerse en función de la asimilación de sus propias realidades y no podemos excluirnos de mirar tres graves características de esta ciudad algunas inconsistencias del proyecto moderno relativas a ellas:

2.8. Características graves de la ciudad de Medellín¹⁴

2.8.1. La acumulación del déficit habitacional es de un alto porcentaje de población (el plan muestra) y la tendencia a su aumento producida por tres factores de expulsión y desplazamiento de población: los impactos del conflicto armado, concentrado sobre nuestra región y nuestra ciudad en particular; los impactos de las grandes obras de desarrollo (tanto en otras regiones como de la propia región) y los impactos de los fenómenos socio-naturales agudizados con la desestabilización climática.

2.8.2. El alarmante porcentaje de desempleo de la ciudad.

2.8.3. La gravísima situación de orden público del país y particularmente el enorme ascenso en las cifras de violencia de la ciudad.

Los anteriores problemas se ven agravados por la crisis económica por la que atraviesa el país (inherente en mucho a un modelo económico que hace crisis a nivel mundial sobre todo en países como los nuestros) y que genera hoy una movilidad poblacional en sus condiciones habitacionales, hacia una desmejora y descenso social y no hacia un mejoramiento sino descenso en la estratificación.

Estos tres elementos son claves del conflicto territorial, no sólo porque allí se expresan, definiendo y marcando territorialidades, límites y fronteras, sino porque en la manera como resolvamos el ordenamiento del territorio radica una

¹⁴ Ibid, p. 9

significativa capacidad sinérgica: bien para agudizar tales condiciones como para apuntalar un proceso de giro o desaceleración de tan nefastas tendencias.

¿Cómo pues asumir la transformación de la ciudad desde unos criterios conexos como: valorar la memoria ciudadina sin conservacionismos ni renovacionismos, proteger los habitantes, moradores y ocupantes de la ciudad, propiciar la consolidación de las economías formales e informales y aumentar las posibilidades tanto de empleo como laborales, responder a las realidades del conflicto nacional, superar la segregación y la exclusión?

Acorde con lo anterior, consideramos que el Plan de Ordenamiento Territorial, debe plantear claramente la necesidad de manejar el conflicto urbano y proponerse los procesos de gestión y negociación urbana que permitan resolver el conflicto de la mejor manera, más que cerrarse en algunas definiciones.”¹⁵

3. RESEÑA HISTÓRICA DEL SECTOR CISNEROS GUAYAQUIL

3.1. Área Geográfica

El corredor comercial conocido como “Cisneros Guayaquil”, está localizado dentro de un sector tradicional del centro, desde la Calle 44 San Juan hasta la Calle 50 Colombia, y desde la Carrera 55 Tenerife hasta la Carrera 57 Avenida del Ferrocarril.

En esta zona, a principios de la década del 50, se identifica el asentamiento de diversas actividades, especialmente las dedicadas al comercio de abarrotes, las bodegas de transporte interdepartamental de mercancías, productos para el campo, hoteles, aparecen las residencias, los bares y billares, de los cuales muchos, aún existen. Algunas flotas de transporte terrestre buscan su asiento

¹⁵ Ibid, p. 9

en esta zona, por lo que para la época no existían las terminales de transporte de pasajeros.

En las décadas siguientes, se posicionan los depósitos de materiales y maderas para la construcción, la industria del mueble, entre otras. Las maderas como materia prima, hallan su verdadera aplicación y explotación industrial con la llegada de las primeras máquinas de deshilado, canteo y cepillado, todas importadas.

Este corredor comercial en poco tiempo, se consolida como lugar propicio para establecer aserraderos, depósitos de maderas, almacenes de molduras, almacenes de tríplex y ferreterías, estas últimas como actividades complementarias, abasteciendo un renaciente mercado con herramientas y accesorios impulsado por ebanistas y constructores de casas, edificios, entre otras.

Durante el proceso de consolidación del corredor comercial ya se le reconocía como “el sector maderero de Guayaquil, y conjuntamente con el sector de Barrio Triste se conformaba un círculo o fogón comercial de la madera”, llegando a establecerse hasta 30 aserríos en la década del 60. Actualmente, según datos de CUNIMA¹⁶, año 2001, participan con esta actividad alrededor de 40 aserríos, 22 depósitos de maderas (maderas finas y comunes), 4 industrias de molduras, 14 almacenes de tríplex y aglomerados, 10 ebanisterías, 9 depósitos de materiales, 5 ferreterías, complementando el sector diferentes actividades como: almacenes de artículos y suministros eléctricos, almacenes de textiles, fábricas de confección; diversas industrias de productos para el aseo e insumos en general.

¹⁶ Comité Cívico de Participación Ciudadana Comerciantes Unidos de María Auxiliadora, Sigla CUNIMA.

3.2. Unidades Económicas

Durante el desarrollo de diversas actividades industriales, algunos inmuebles presentan deterioro físico, otros por el contrario, ofrecen excelentes instalaciones y su presentación está a la altura de los grandes almacenes de cadena. Las actividades de servicios como hoteles y hospedajes, terminan siendo ocupadas hacia la custodia o guardadero de chazas y carretas, que por su modus operandi provocan hacinamiento y deterioro, no sólo al interior sino al exterior de los locales, por la apropiación indebida del espacio público; y a la degradación de toda la zona en cuanto a su presentación física.

La zona se caracteriza por su variada actividad comercial, industrial y de servicios, donde la ocupación del espacio público, juega un papel importante, porque la exhibición de mercancías es la que atrae el público hacia los locales; esta práctica para la subsecretaría de Espacio Público del Municipio, le genera enfrentamientos con las comunidades y propietarios de estos locales.

3.3. CUNIMA institución gremial para la integración de la zona

Se crea, mediante asamblea en el sector Cisneros Guayaquil, la primera asociación cívica de comerciantes, en el año 1993; una asociación cívica, que al principio se conformó 40 fundadores comerciantes de la zona Cisneros Guayaquil; utilizando el mecanismo constitucional de asociación, señalado en la constitución de 1992, legitimando a través de ésta, la representación de todo el comercio de la zona.

Su denominación “Comerciantes Unidos de María Auxiliadora” –CUNIMA-, ha liderado todo un trabajo social de convocatoria con la comunidad del sector Cisneros, propiciando espacios de participación cultural, lúdico y recreativo, consolidando su gestión social dentro de la zona.

La entidad es una abanderada en las iniciativas y proyectos sociales con sus asociados; y entre sus objetivos está; la representación social ante las autoridades del orden municipal, gubernamental y nacional.

Incansable defensora de todas las actividades colectivas comerciales, industriales y de servicios que se desarrollan en este amplio y diverso sector del barrio Guayaquil. Desde sus inicios CUNIMA trabajó por la derogatoria del Acuerdo 38 de 1990.

El amenazante Acuerdo 38 de 1990, clasificaba los usos del suelo, así: USOS PERMITIDOS, USOS PROHIBIDOS Y USOS RESTRINGIDOS. Por esa época, en el sector Cisneros Guayaquil, se contaba con numerosas actividades industriales y de comercio pesado; el uso del suelo para estas actividades se clasificaba como prohibido y la permanencia de las mismas, estuvo al borde de su traslado a otro sitio de la ciudad; sin embargo, la norma tampoco proponía hacia dónde trasladar estas actividades.

Con la aparición del Acuerdo 062 de 1999, cambian las reglas de juego; porque esta norma implementa la participación directa de la comunidad en el desarrollo de su territorio, dándole apertura a los planes parciales, como herramienta de planificación en aquellas zonas que ofrecían conflictos para su mejor aprovechamiento espacial y urbano. Lo anterior, era la oportunidad esperada para Cisneros Guayaquil.

CUNIMA en los años siguientes, desarrolló una serie de reuniones consultando inquietudes con expertos en el tema; y, desfilaron por la entidad propuestas aparecidas desde el laboratorio de arquitectura de la UPB; se realizó un almuerzo de trabajo con un experto francés, el señor Laurent Savestre; donde se recibió suficiente ilustración sobre las experiencias alcanzadas en otras ciudades del mundo, con ejercicios urbanos a través de planes parciales, como:

Bilbao y Barcelona en España; Curitiba y Brasilia en Brasil; Cuenca (Ecuador) entre otras. El experto francés señalaba que “formular una propuesta de plan parcial en cualquier parte, y atendiendo a la cultura de los pueblos, en nuestro caso –Medellín, se requiere del compromiso decidido de la comunidad para apropiarse del desarrollo de sus territorios, atendiendo a las prioridades sociales que de éste resulten.”

La Organización No Gubernamental “CUNIMA”, comenzó a propiciar un espacio de participación a nivel interno, recibiendo la apatía de la comunidad, entendiéndose que casi el grueso de la comunidad asociada que la conforma el 80% es arrendataria en el sector Cisneros Guayaquil. El resto 20% es propietario. De un total de 330 establecimientos abiertos al público, clasificados entre actividades de comercio, industria y servicios, la asociación aglutina apenas 60.

3.4. El Trabajo Social de sensibilización a moradores, empresarios y propietarios asentados en el Sector Cisneros Guayaquil

Se trabaja intensamente en la vinculación de nuevos asociados ante el reducido número de asociados frente al total de establecimientos no afiliados; contrasta con la corresponsabilidad de la comunidad comercial –no asociada- del sector frente a la entidad, donde no se reconoce el esfuerzo y el papel que la entidad desarrolla en favor del mismo; no se justifica su aislamiento o ignorancia sobre los esfuerzos que realiza la entidad para su auto-sostenimiento y sus dificultades para cumplir con sus objetivos sociales.

Se reconoce el esfuerzo de pocos pero valiosos empresarios que les duele la entidad; pero desgasta más la ingratitud y el silencio de la gran mayoría de empresarios del sector Cisneros Guayaquil; que van montados en el bus sin pagar el pasaje. La asociación abortó continuar con la convocatoria.

3.5. La necesidad de establecer un plan parcial que oriente la oferta y demanda inmobiliaria en la zona Cisneros Guayaquil

La modalidad adoptada por nuevos inversionistas de propiedad raíz, que están llegando al sector Cisneros a enajenar predios; con apreciables sumas de dinero, cuyo único propósito es la adquisición del predio; sin atender a la destinación futura que debe hacerse al inmueble adquirido; es decir, muchos inversionistas pueden estar ignorando la regulación espacial que tiene cada predio adquirido, de aprobarse el Plan Parcial.

Esta dinámica basada en la compra y venta de propiedad raíz en el sector objeto de intervención, evidencia la fragilidad de concurrir conjuntamente la comunidad propietaria del sector por adoptar un Plan Parcial coherente con el desarrollo urbano y comercial del sector. En igual forma, se hace permeable todo propósito o finalidad que busque la protección de habitantes y moradores de la zona Cisneros Guayaquil.

4. SOBRE LA PROPUESTA PLAN PARCIAL POLÍGONO GUAYAQUIL

En febrero de 2004, en su primera semana, llega una información a la sede de CUNIMA a través de un volante donde se invita a conocer la propuesta para desarrollar el Plan Parcial Guayaquil Z3R3 Polígono de Renovación. Noticia que preocupó al Consejo Directivo de CUNIMA, en razón a que la propuesta debió surgir primero desde la entidad y no desde los privados; lo que generó malestar al interior de varios asociados.

4.1. Apreciaciones de la comunidad sobre la propuesta privada del plan parcial Guayaquil Polígono Z3R3

Los proponentes del Plan Parcial Guayaquil, realizan una discreta difusión y publicidad del Plan y éste se refleja en las reuniones programadas, para este propósito, las cuales no contaron con masiva asistencia de propietarios; lo que se interpreta como un asunto sin importancia y sin trascendencia para quienes deben arropar y acompañar el proyecto.

A manera de especulación se considera, por parte de algunos habitantes de la zona, que el grupo de comerciantes, dueños de la propuesta, sólo están interesados en consolidar el comercio de ventas al por mayor y al detal; más que en propiciar un proyecto de beneficio conjunto hacia el resto de actores de la zona.

Se presentan diferentes especulaciones y apreciaciones subjetivas por parte de los habitantes del sector, los cuales desconocen lo que está sucediendo o va a suceder con sus predios.

4.2. Deficiencias identificadas

Durante todo el proceso de convocatoria, no se han creado mesas de trabajo con los actores de la zona. Estos escenarios de participación comunitaria, son claves y no se han promovido ni foros, ni talleres, ni ejercicios de simulación de la propuesta, que acerquen la comunidad hacia el asunto, para que ésta conozca las ventajas y desventajas que ofrecerá el nuevo ordenamiento para su territorio.

Los privados no asumieron con seriedad el ejercicio de investigación socioeconómica para el sector a intervenir; se limitaron sólo a radicar el

proyecto ante la Dirección de Planeación Municipal, y descuidaron todo el trabajo social de convocatoria con los actores de la zona.

Atendiendo a lo anterior, la entidad CUNIMA, identificó estas deficiencias de convocatoria y difusión del Plan Parcial; y se pronunció ante Planeación Municipal, a través de varios derechos de petición. Se convocaron varias reuniones extraordinarias con los funcionarios de Planeación Municipal, y se les informó sobre las deficiencias de la propuesta, que no alcanzaba a satisfacer las expectativas de la comunidad de la zona, por su discreta difusión y promoción desde los proponentes.

Durante el período de radicación de la propuesta en el mes de julio y hasta el mes de septiembre, la entidad CUNIMA manifestó su inconformidad o malestar al no tomársele en cuenta como representante de la comunidad del sector; este hecho generó inquietud al interior de la oficina de Planes Parciales, lo que propició desconfianza al interior de los analistas de Planeación Municipal frente a los proponentes, al exigirle mayor precisión en todo el proceso de radicación de la propuesta definitiva.

Asimismo, solicitó una reunión con funcionarios de Planeación Municipal, para tratar aspectos puntuales: entre los cuales se solicitaba el pronunciamiento oficial sobre el desalojo o traslado de actividades económicas actuales a otro sector de la ciudad y cómo se planteaban estrategias para mitigar el impacto ocasionado a las unidades económicas por estos hechos.¹⁷

Existe el compromiso al interior de la asociación para liderar un proyecto comunitario, el cual vincula a todos los propietarios de predios y actividades económicas intervenidas, buscando su permanencia en la zona y no a su

¹⁷ Ampliación de este tema: en Anexo N° 1, oficio del 30 de noviembre de 2005, dirigido a CUNIMA, desde el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, pp. 1-20

relocalización a otra zona o sector de la ciudad. El cual a través de este estudio esperamos se convierta en insumo de consulta para facilitar un mayor conocimiento del corredor comercial sujeto a intervención territorial.

4.3. El derecho de petición, herramienta jurídica que acercó la propuesta a la comunidad

No se precisa un acercamiento eficaz en la difusión de la propuesta, por lo que la comunidad solicitó a través de este mecanismo, y ante la autoridad municipal de Planeación, para conocer los avances y propósitos de la propuesta radicada.

La Constitución Política de 1992 amplía el espectro de posibilidades para la participación o apropiación de la comunidad en asuntos de la planeación de su territorio; y suscribe éste a las apreciaciones de distintos grupos ciudadanos, llámense económicos, sociales, privados, formales, informales, etc. en la discusión y presentación de iniciativas para la formulación de los planes parciales de ordenamiento de su territorio.¹⁸

4.4. La recuperación física del sector Cisneros Guayaquil a través del plan parcial de Redesarrollo

Suena bien recuperar Cisneros Guayaquil, desde la óptica de observarse como barrio feo, con ausencia de espacio público, descuidado y sin dolientes, con problemas de indigencia; la misma que se destruye entre las drogas, el alcohol y otros males, que tardarán muchos años en corregirse para estos grupos sociales que aún no reciben la suficiente y eficaz ayuda del Estado (Municipio).

¹⁸ Ampliación de este tema: en Anexo N° 1, oficio del 30 de noviembre de 2005, dirigido a CUNIMA, desde el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, pp. 18

De igual forma, debe actuar la propuesta de intervención urbana para este corredor comercial Cisneros Guayaquil; planteando estrategias de gestión para rehabilitar la comunidad, objeto del flagelo de la drogadicción.

Asimismo, orientar estrategias de gestión para garantizar el desarrollo sostenible de la economía informal que se crea en la zona, la misma que resulta del desarrollo de actividades manuales, que realizan decenas de personas, dedicadas a este oficio y que se motiva desde la economía formal, por ejemplo la industria de productos para el aseo.

El sector Cisneros, se inserta en el referente histórico de Guayaquil, y hoy se hace evidente su recuperación. La restauración de edificios y la construcción de otros, ofrecen al visitante una lectura, sobre el antiguo y el nuevo Guayaquil.

Reconocer la estratégica localización y conectividad con el centro y con otros núcleos urbanos como el administrativo y judicial de la Alpujarra y la Plaza Mayor con Empresas Públicas.

4.5. Medición del impacto socioeconómico sobre la zona comercial Cisneros Guayaquil

Las diferentes investigaciones sobre el impacto económico y social para la zona deben ser fundamentales para adelantar decisiones que vincule a ambas partes: comunidad y plan parcial.

La primera característica protuberante de la propuesta urbanística es la de ignorar a la comunidad afectada, no sólo en la ejecución sino en el mismo diseño de la misma. Aunque la nueva Constitución de 1991 se caracteriza por el principio de la democracia participativa, y aunque normas Municipales como el Acuerdo 45 de 1993 (sobre Plan de Desarrollo de Medellín) lo consagran con

carácter de obligatorio. Se pretende decidir el futuro de las comunidades sin consultarlas ni tenerlas en cuenta.

Una segunda característica que no es aceptable, es la que se presenta en la zona, promovida por la creciente oferta inmobiliaria, la cual se rinde ante onerosas sumas de dinero que diversos inversionistas ofrecen durante la adquisición o enajenación de predios; asunto que pasa inadvertido por las autoridades de control.

Las secuelas sociales y económicas son igualmente graves para la comunidad que directa e indirectamente depende de las actividades económicas que realiza en esta zona.

Y otra es la falta de reconocimiento al sentido de pertenencia que muestra la comunidad organizada de la zona, como es ha sido la de propender por el mejoramiento del sector. Este último criterio que defiende la comunidad de la zona, es que no se atiende a través de una propuesta dentro del Plan Parcial, a la preservación de los usos o actividades establecidas con más de 30 años en la zona, que garantice su permanencia en el tiempo hasta su fenecimiento natural.

4.6. Los instrumentos de planificación: mecanismos de empoderamiento para el desarrollo del plan parcial Cisneros Guayaquil

Se han venido aportando alternativas de orden legal e institucional que exigen las normas vigentes, como el Decreto 1212 de 2000, que regula no sólo el manejo de planes parciales, sino la participación de la comunidad en el Desarrollo y viabilidad de aprovechamientos urbanos.¹⁹

¹⁹ Decreto 1212 de 2000, por medio del cual se Reglamentan los Planes Parciales para el Municipio de Medellín, pp. 20

5. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR CISNEROS

Para obtener un mayor conocimiento sobre el tema que aquí se trata, todo el proceso de investigación se logró financiar gracias a la asociación CUNIMA. Éste trabajo se desarrolló entre el primero y el último semestre de 2006; sólo y para uso especial de la entidad.

Se utilizó el sistema de encuesta, desarrollado a través de un cuestionario de 25 preguntas, desde el cual, se retoman algunas variables que parecen ser las más relevantes para el autor de esta monografía.

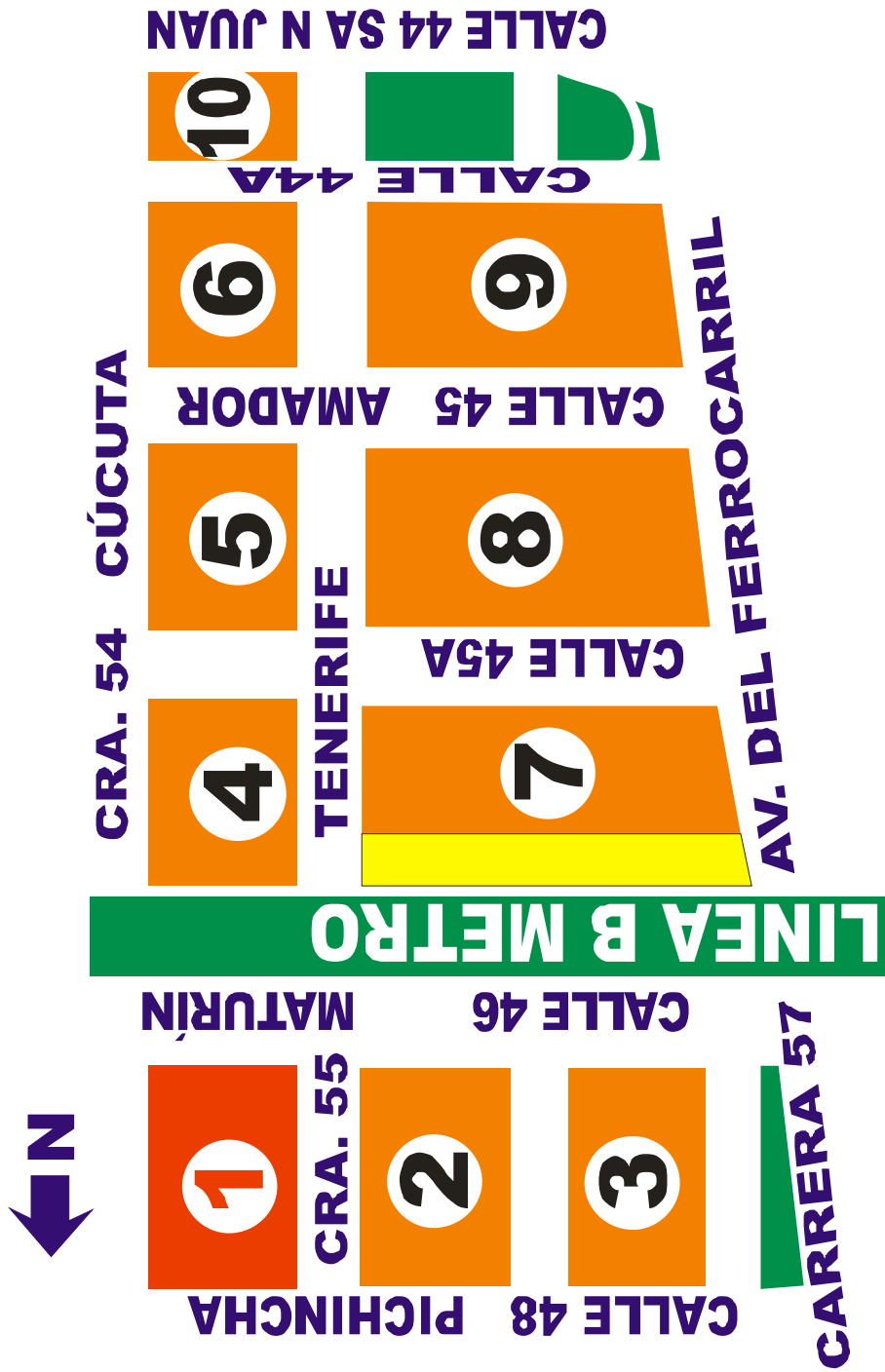
La zona objeto de estudio, está compuesto por 10 manzanas, localizadas entre la calles 44 San Juan y 48 Pichincha, y desde la carrera 54 Cúcuta hasta la Carrera 57 Avenida del Ferrocarril. (Maqueta inicial de la Propuesta).



Vista general de la propuesta sobre la calle San Juan.

En la Gráfica 5.1, se registra el área de influencia, donde se desarrolló la investigación. En la manzana 1, no se realizó encuesta, en razón a que ésta, ya cuenta con plan parcial.

GRÁFICA 5.1.
 MAPA POLÍGONO GUAYAQUIL POLÍGONO Z3R3



5.1. Diseño de Análisis

5.1.1. Población Muestra: Esta caracterización de la zona Cisneros Guayaquil, amplía el espectro de la investigación para otros ejercicios que aún pueden desarrollarse, con la comunidad asentada allí.

Debe entenderse que el estudio es socioeconómico, por lo que muchos registros que aparecen de forma porcentual, estén sujetos a recibir otra apreciación en sus resultados, por otros analistas. No se descarta tampoco que se presenten reparos frente a los datos o inconsistencias técnicas obtenidas.

Se distribuyeron 120 encuestas y se trabajó con una población (muestra) $N_p = 50$ registros.

**TABLA 5.1. ACTIVIDADES INTERVENIDAS POR EL POT
CON RESPECTO AL USO DEL SUELO
EN EL SECTOR CISNEROS GUAYAQUIL**

| ACTIVIDAD TIPO | CANT. | % |
|------------------------------------|--------------|---------------|
| DEPÓSITOS DE MADERAS | 9 | 18,0% |
| ASERRÍOS | 8 | 16,0% |
| DISTRIBUIDORES DE INSUMOS VARIOS | 7 | 14,0% |
| EXCEDENTES TEXTILES | 4 | 8,0% |
| FÁBRICAS DE MOLDURAS | 4 | 8,0% |
| ALMACENES DE TRIPLEX Y AGLOMERADOS | 3 | 6,0% |
| EBANISTERÍAS | 3 | 6,0% |
| MATERIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN | 3 | 6,0% |
| ARTÍCULOS DE ASEO | 2 | 4,0% |
| BODEGAS DE RECICLAJE – VARIOS | 2 | 4,0% |
| FERRETERÍAS | 2 | 4,0% |
| COMPRAVENTA DE CANECAS | 2 | 4,0% |
| FABRICANTES DE PUERTAS | 1 | 2,0% |
| TOTALES | 50 | 100,0% |

Al menos 120 actividades o unidades económicas, diseminadas en: aserríos, depósitos de maderas, depósitos de materiales para la construcción, industrias de molduras, fábricas de cortes de triples y aglomerados, comercio pesado, entre otras industrias, conforman el bloque de actividades clasificadas como de uso prohibido o restringido para continuar funcionando en la zona Cisneros Guayaquil, de aprobarse un Plan Parcial de Redesarrollo en los predios que ocupan.

5.1.2. Antigüedad de las Unidades Económicas (empresas):

Se quiso establecer la antigüedad de los establecimientos, preguntando en la encuesta por los años de funcionamiento en la zona.

Con fundamento en la información recopilada se pudo construir la siguiente tabla:

TABLA 5.2. PROMEDIO DE ANTIGÜEDAD DE LA ACTIVIDAD INTERVENIDA POR EL POT

| PREG. | PREGUNTA TIPO | ANTIGÜEDAD PROMEDIO (AÑOS) ACTIVIDAD EN EL LOCAL | Nº REGISTROS |
|--------------|--|---|---------------------|
| 3 | ANTIGÜEDAD DE LA ACTIVIDAD EN EL LOCAL | 16 | 50 |
| | | | |
| 4 | ANTIGÜEDAD DEL PROPIETARIO CON LA ACTIVIDAD | 21 | 50 |

La TABLA 5.2, establece a través de la pregunta N° 1, que cada actividad ha venido funcionando en el mismo local durante 17 años. Asimismo, la pregunta

Nº 2, señala que el propietario de cada unidad económica, lleva 22 años realizando esta actividad y de manera continua en la zona.

5.1.3. Indicadores de Empleo en la zona Cisneros Guayaquil:

Al grueso de los establecimientos visitados se les interrogó a través de cuestionario, sobre o en relación con el empleo: número de personas ocupadas, tipo de contrato de esas personas, personas a cargo. Con los siguientes resultados, se construyó la siguiente tabla:

TABLA 5.3. PROMEDIO DE EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS GENERADOS POR ACTIVIDAD INTERVENIDA POR EL POT

| PREG. | PREGUNTA TIPO | TOTAL EMPLEOS | PROMEDIO EMPLEOS POR ACTIVIDAD | Nº REGISTROS |
|--------------|----------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------------|
| 3 | EMPLEOS DIRECTOS | 367 | 7 | 50 |
| 4 | EMPLEOS INDIRECTOS | 841 | 17 | 50 |

| | |
|---------|------|
| TOTALES | 1208 |
|---------|------|

La tabla 5.3, señala a través de la pregunta Nº 3. Que cada actividad intervenida por el POT genera en promedio: 7 empleos directos; y a través de la pregunta Nº 4, establece un promedio de 17 empleos indirectos.

Es importante tener en cuenta que en el sector Cisneros, existe una importante estabilidad en el empleo, lo cual se hace evidente en los contratos permanentes o a término indefinido. Esto es muy significativo en cuanto a que las actividades predominantes como comercio y servicios, presentan altos índices de inestabilidad en la región.

5.1.4. Destinación de los inmuebles en el Sector Cisneros Guayaquil:

Predominan en la zona, tanto por su número como por el área que ocupan, las actividades comerciales. En segundo lugar están los servicios; con gran representación por su número que por el área utilizada. La industria, ocupa el último lugar, donde proporcionalmente es mayor el área ocupada en relación con la cantidad de negocios.

TABLA 5.4. RELACIÓN PORCENTUAL DE LA PROPIEDAD SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

| PREGUNTA TIPO | SI | % | NO | % | TOTAL |
|--|-----------|----------|-----------|----------|--------------|
| RELACIÓN PORCENTUAL DE LA PROPIEDAD SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA | 11 | 22,0% | 39 | 78,0% | 50 |

La tabla 5.4, registra que un 78% de las actividades económicas intervenidas por el POT no es propietario del local que ocupa.

Se presentan diferencias sobresalientes por actividad económica en cuanto a la tenencia del local. El volumen del comercio sobre el total del área arrendada es mayor que el área de locales propios. La industria, como el comercio, de acuerdo al área arrendada duplica la propia. El sector servicios guarda equivalencias.

5.1.5. Apreciación del propietario-Actividad por cambio en los usos del suelo

Con relación al fenómeno de la demanda inmobiliaria en el sector Cisneros Guayaquil, se les interrogó sobre el asunto y las diferentes expectativas que le

generaba este comportamiento, lo cual a través de la siguiente, permite registrar sus apreciaciones sobre el asunto.

TABLA 5.5. RELACIÓN APRECIACIÓN DEL PROPIETARIO SOBRE LOS CAMBIOS EN LOS USOS DEL SUELO DE LA ZONA / ACTIVIDAD

| | SI | % | NO | % | NS/NR | % | |
|---|-----------|--------------|-----------|--------------|--------------|-------------|-----------|
| RELACIÓN CAMBIO EN LOS USOS DEL SUELO/ACTIVIDAD | 39 | 78,0% | 7 | 14,0% | 4 | 8,0% | 50 |

Según la tabla 5.5, se estima por parte del 78% de los propietarios de las unidades económicas, que si se están presentando cambios en los usos del suelo dentro de la zona. Señalan que además de las construcciones y modificaciones de propiedades, están llegando nuevas actividades económicas.

5.1.6. Expectativa del propietario-Actividad por traslado voluntario u obligado a otro sitio del Valle de Aburrá:

El comportamiento que se presenta en la zona, con respecto al asentamiento de nuevas actividades en el sector, obliga a conocer las apreciaciones de los interrogados propietarios, habitantes, sobre tan trascendental tema para el futuro y continuidad de sus actividades económicas.

TABLA 5.6. RELACIÓN EXPECTATIVA POR TRASLADO DE UNIDAD ECONÓMICA / ACTIVIDAD

| | SI | % | NO | % | NS/NR | % | |
|---|-----------|--------------|-----------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| RELACIÓN EXPECTATIVA TRASLADO ACTIVIDAD | 18 | 36,0% | 19 | 38,0% | 13 | 26,0% | 50 |

La tabla 5.6, señala que el 38% de los propietarios de las unidades económicas, no podrían trasladar su actividad económica a otro sitio de la ciudad.

La mayoría de las razones expuestas, apuntan a que la plaza donde se encuentran asentadas sus actividades económicas, generan una alta rotación de inventarios, con reducidos márgenes de rentabilidad, que hacen posible la sostenibilidad del negocio, comportamiento que es distinto en el resto del Valle de Aburrá, por lo que concluye la mayoría que su actividad en otra zona no estaría preparada para iniciar de nuevo o para atraer esta demanda a otro barrio o municipio, por traslado obligado.

5.1.7. Sobre el Costo Operativo/Actividad en el sector Cisneros Guayaquil:

La variable más significativa en sus resultados, lo demuestra el costo operativo de las unidades económicas, al hacerse referencia al costo fijo que se paga por Arrendamiento para desarrollar la actividad, así lo muestra la Tabla 4.4

TABLA 5.7. RELACIÓN COSTO OPERATIVO / ACTIVIDAD

| | SI | % | NO | % | NS/NR | % | |
|---|-----------|----------|-----------|----------|--------------|----------|----|
| RELACIÓN COSTO OPERATIVO / ACTIVIDAD | 26 | 52% | 20 | 40% | 4 | 8% | 50 |

La tabla 5.7, registra que el 52% de propietarios de la actividad asentada en la zona, considera que el costo operativo de su unidad económica es alto.

5.1.8. Destinación de créditos Propietario/Actividad:

Las presiones sistémicas que soportan diversas actividades comerciales asentadas en la zona, provenientes en parte, por las normas municipales, y en el mismo sentido, la demanda inmobiliaria que se acentúa en la zona, admite importantes apreciaciones desprendidas desde el propietario de la actividad o

unidad económica; cuando se le interroga sobre ¿qué oportunidades de negocio le está ofreciendo la zona, y si le despierta interés la adquisición del predio que ocupa con su actividad, acudiendo a créditos con la banca?, la Tabla 4.8, registra estas intenciones.

TABLA 5.8. RELACIÓN DESTINACIÓN CRÉDITOS / ACTIVIDAD

| | SI | % | NO | % | NS/NR | % | |
|---|-----------|----------|-----------|----------|--------------|----------|----|
| RELACIÓN DESTINACIÓN CRÉDITOS PARA COMPRA DE PREDIOS/ ACTIVIDAD | 27 | 54% | 17 | 34% | 6 | 12% | 50 |

En la Tabla 5.8, se estima que el 54% estaría dispuesto a solicitar créditos para la adquisición de predios, a través de alguna entidad bancaria.

5.1.9. Convocatoria para participar en el Plan Parcial Guayaquil/Actividad:

El interrogante planteado a este asunto, apunta a identificar el contexto en el que soportó la propuesta del Plan Parcial. Al parecer las estrategias de convocatoria, como de difusión y acercamiento de la misma a los actores, no tuvo la acogida, ni el apoyo desde la comunidad, por lo que se percibe en el medio, a través de una inconformidad casi generalizada, planteada por propietarios de predios y actividades asentadas en la zona.

La Tabla 4.9, registra porcentualmente, el número de convocatorias realizadas hacia la comunidad desde la propuesta de Plan Parcial.

TABLA 5.9. RELACIÓN PORCENTUAL CORRESPONDENCIA RECIBIDA ESTABLECIMIENTOS INTERVENIDOS POR POT

| | SI | % | NO | % | NS/NR | % | |
|---|-----------|----------|-----------|----------|--------------|----------|----|
| RELACIÓN PORCENTUAL CORRESPONDENCIA RECIBIDA/ ACTIVIDAD INTERVENIDA | 17 | 34% | 30 | 60% | 3 | 6% | 50 |

La Tabla 5.9, señala que el 34% de propietarios de las actividades intervenidas por el POT, no fue convocado sobre la iniciativa o propuesta de Plan Parcial.

Lo anterior apunta a que el ciento por ciento de propietarios de las actividades económicas del polígono no fue informado o convocado. Un 8% de propietarios manifiesta no saber o no responde sobre el asunto; lo que apunta a reconocer que al no recibirse información por ningún medio, ni hablado, ni escrito, el sistema de información estratégica no satisfizo las expectativas de comunicación, entre el total de actores del polígono sujeto a intervención.

Se logró a través de este estudio, el desarrollo de un diagnóstico amplio y preciso de las actuales características económicas, sociales y físicas, del sector Cisneros Guayaquil; al estimar los posibles impactos negativos para el grueso de las actividades económicas asentadas en este territorio.

5.2. Análisis por Matriz DOFA

5.2.1. Debilidades internas del sector Cisneros

En los factores internos considerados, se estima una relación directa con las unidades económicas que se desarrollan en esta zona. Alrededor de 120 unidades económicas, aparecen intervenidas en el nuevo POT, para continuar su funcionamiento dentro del polígono Z3R3.

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">❖ La ausencia de liderazgo e iniciativa privada, no consolida la labor social de la entidad gremial que las integra. Por lo tanto, no existen estudios de planificación y desarrollo para la zona, estudios que hoy requiere el cluster comercial allí existente, con el propósito de mitigar impactos negativos en todo el contexto geográfico del polígono. |
| <ul style="list-style-type: none">❖ La norma POT, es fácilmente intransigida por constructores de edificios en la zona, desde la cual se hace permisible y sin control la ejecución de construcciones en altura por fuera de los límites o índices autorizados por la norma. |
| <ul style="list-style-type: none">❖ Falta un mayor y mejor acompañamiento desde las dependencias municipales, que lidere proyectos conjuntos con la comunidad de la zona. |
| <ul style="list-style-type: none">❖ En el proceso de elaboración del Plan Parcial Guayaquil, No se atiende a la legitimación del Plan desde la comunidad, sino que se somete a otros intereses de tipo particular, ocasionando un gran daño en la edificación social del mismo. |

5.2.2. Fortalezas internas del sector Cisneros

Entre los factores internos, considerados en esta tabla, se hallaron los siguientes:

| |
|---|
| <p>❖ Se identifica un acelerado asentamiento de nuevas y diversas actividades dentro de la zona; desde las cuales puede orientarse un proceso de convocatoria para fortalecer cluster gremial.</p> |
| <p>❖ La zona ofrece diversas ventajas de competitividad, por su estratégica localización con el centro de la ciudad, donde el recibo y entrega de mercancías se optimiza desde proveedores hasta el consumidor final.</p> |
| <p>❖ La importante oferta de empleo que se genera, a través de diversas actividades o unidades económicas, que por más de 20 años funcionan dentro de la zona, con altos índices de estabilidad para su cliente interno.</p> |
| <p>❖ La amplia y diversa oferta de productos y servicios, es ampliamente reconocida por propios y visitantes, que identifican la zona como el lugar preferido para adquirir materias primas y productos de excelente calidad y a precios bajos.</p> |

5.2.3. Amenazas externas del Sector Cisneros Guayaquil

En consideración importantes variables, permiten determinar los paradigmas que entrará a sortear el propietario de la actividad económica dentro de la zona.

| | |
|---|--|
| ❖ | Se puede presentar desplazamiento de actividades a otro sitio de la ciudad, de manera gradual; este comportamiento es posible darse desde la norma o desde la dinámica comercial que se asienta aceleradamente en la zona. |
| ❖ | De acuerdo a la oferta y demanda inmobiliaria en la zona, se puede presentar solicitud de desalojo de locales, para instalar otras actividades. |
| ❖ | La comunidad del sector desconoce la propuesta del Plan Parcial, y cuáles estrategias de gestión plantea para el desarrollo y continuidad de las unidades económicas sujetas a intervención. |
| ❖ | El incremento desaforado en el canon de arrendamiento, obliga a la unidad económica a resistir un alto costo operativo para permanecer en el medio. |
| ❖ | La progresiva eliminación del cargue y descargue de materias primas, obliga a la directa desaparición de la actividad de comercio o industria pesada. |

❖ Los clientes cada vez se alejan de la zona, por la serie de dificultades que deben soportar para proveerse.

❖ Problemas sistémicos no concertados con las diferentes dependencias del Municipio como:

La Secretaría de Transportes y Tránsito y el manejo de la zona amarilla.

El manejo transitorio de las actividades y la persecución de parte de las inspecciones de policía, solicitando conceptos de ubicación o informativos de usos del suelo, desconociendo el proceso de planificación a desarrollar por las actividades intervenidas.

La disgregación de los gremios sino se les convoca a participar de los proyectos colectivos.

El Proyecto Metroplús, que no ha convocado a la totalidad de la comunidad de la zona, para comunicar sus planes y proyectos a ejecutar, como tampoco ha entregado un cronograma de actividades.

❖ Los procedimientos policivos desarrollados por la dependencia de espacio público, con requerimiento hostil hacia la actividad formal de la zona, entre otras.

5.2.4. Oportunidades externas del Sector Cisneros Guayaquil

Los factores externos considerados,

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">❖ Las estrategias de gestión evaluadas al interior de propietarios de predios de la zona, convocando los gremios asentados allí, en la decisión conjunta de desarrollar proyectos y ejecuciones en el corto, mediano y largo plazo. |
| <ul style="list-style-type: none">❖ Acercar las instituciones municipales a la zona, para concurrir de manera conjunta comunidad-Municipio en el desarrollo de nuevos quehaceres para beneficio de la calidad de los habitantes y moradores del sector. |
| <ul style="list-style-type: none">❖ Liderar los procesos de convocatoria, desde la asociación que los agrupa (CUNIMA), donde la autogestión de la entidad, ofrezca mejores servicios en diversas áreas: recreación, deportes, lúdica, artes y oficios, etc. |

Estamos seguros que faltan otras variables, no menos importantes, que no se tuvieron en cuenta en el presente trabajo de análisis; sólo se enfatizó en los ítems, que recibieron mayor aceptación desde los interrogados.

6. DIAGNÓSTICO

6.1. Socialización del Plan

Retomar todo el contexto social y económico que entrará a definir el Plan Parcial de Renovación de Guayaquil.

El Plan Parcial no ha cumplido con rigor su papel difusor, su viabilidad está dependiendo más del interés de sus proponentes, que de a quienes debe dirigirse (los habitantes del sector Cisneros Guayaquil) a los cuales debe integrárseles para motivar su participación en la planeación y mejor aprovechamiento de sus predios; estas propuestas aún no cumplen su misión, por lo que su metodología no ha sido retroalimentada, ni evaluada en su contenido. Se desobedece la norma de Planeación Municipal.

Parece desconocerse por parte de los proponentes, que las iniciativas para desarrollar planes parciales pueden surgir por interés de la Municipalidad; en segundo lugar, por liderazgo privado (comunidad) y por último las acometidas por la comunidad en asocio con el Municipio, es decir en un proyecto mixto.

6.2. Los actores sociales

La comunidad del corredor comercial Cisneros Guayaquil, ha estado siempre de acuerdo en la necesidad de mejorar y desarrollar la zona. Y no sólo ha estado de acuerdo en teoría. Ha sido protagonista de ese mejoramiento, en la medida en que se ha posibilitado éste.

La comunidad del sector mantiene un interés permanente en el desarrollo de jornadas de aseo, conjuntamente con Empresas Varias; en gestionar con

privados una mejor vigilancia y seguridad para la zona; en acudir ante las Empresas Públicas para garantizar el alumbrado público, en las vías públicas, entre otras actividades.

6.3. Condiciones sociales y de sostenibilidad de las actividades económicas en el tiempo

La actividad económica formal dentro del corredor comercial Cisneros, puede considerarse como importante. Se ubican en éste, la mayor cantidad de establecimientos relacionados con industria, comercio y servicios, pero que no se le garantiza a cambio su permanencia en el tiempo, por las restricciones que trae implícitas el Plan de Ordenamiento Territorial, asunto que los mismos legisladores reconocen, pero se percibe una discreta voluntad política, para revisar las fallas que contempla la norma.

La microempresa en la ciudad²⁰

Las propuestas no deben ser pensadas sólo como apoyo, pues no está claro apoyo a qué: ¿a una red de economía de subsistencia, o a una estrategia de empleo precaria con beneficio para las grandes multinacionales y grandes capitales nacionales? Se debe pensar en construir un modelo que exprese una propuesta de desarrollo y calidad de vida basados en la micro, pequeña y mediana empresa. Construir la propuesta de este modelo pasa por conocer experiencias de otras regiones tanto en el ámbito nacional como internacional y por lo tanto proponemos:

- Fortalecer estrategias de negociación y asociación, que respondan a un modelo desarrollo local, basado en una alianza estratégica entre el

²⁰ Plan de Desarrollo Zonal, zona Centro oriental, 1998-2006, Comité Comunitario de Desarrollo Integral –CCDI, 1999 pp. 77, 78

sector privado, ojalá articulado a través de una cadena de valor cooperada (por lo menos en ese campo de las micro y las pequeñas empresas) y con un apoyo decidido de los gobiernos locales. No se trata de apoyar a uno u otro microempresario sino construir un modelo de desarrollo territorial y local que, a la vez que genera riqueza para las ciudades, se articule a los procesos globales²¹.

- Por parte del Plan Nacional para la microempresa, implementar las acciones que de acuerdo a su reglamentación se estimaron para apoyar el sector informal, en aspectos como: capacitación, asesoría, crédito y asistencia técnica, colocando estos programas con entidades puentes verdaderamente comprometidos y conocedores de la problemática del sector.
- Solicitar a las administraciones municipales la presentación detallada de las diferentes estrategias y programas que ofrecen para los microempresarios. Explicitar recursos existentes o por gestionar, actores que comprometerían la metodología que se ofrecería para llegar a unos resultados en el corto, el mediano y el largo plazo.
- Realizar un diagnóstico a fondo del estado de las microempresas, sus fortalezas y sus debilidades para ser empresas competitivas. Los diagnósticos que existen están aún a nivel muy estadístico o fragmentado por estudios parciales de ONG's que apoyan este tipo de proyectos.

²¹ *Para el caso de Medellín, se puede pensar en la subcontratación, pero con una estrategia de fortalecimiento de los micros y pequeños empresarios y trabajadores locales. Lo que no es viable socialmente, es un modelo basado en estrategias donde lo único que importa es apropiarse de una mano de obra barata, que no agrega valor a la región, que empeora la ya precaria calidad del empleo y destruye toda capacidad de emprender un proyecto basado en la riqueza y no en la pobreza para nuestra ciudad.*

- Programar una serie de encuentros para conocer las experiencias que en el ámbito nacional e internacional existen al respecto y que pueden ayudar a establecer estrategias adecuadas para nuestra realidad (experiencias como las de los sistemas de pequeñas empresas de Italia, o experiencias como las de San Gil en Colombia, o las experiencias de trabajo asociado en Medellín, eso sólo por mencionar algunas de las que se conocen estudios elaborados). Se podría empezar a crear las condiciones de un primer encuentro para el próximo año, como mínimo en el ámbito nacional.

- Ampliar las propuestas de incubadoras de empresas que puedan ser aplicadas por las diferentes entidades que apoyan proyectos de microempresarios. Esto partiría de identificar las demandas insatisfechas, capacitar a la gente en formación de empresas con este tipo de productos y crear una especie de cadena de valor entre quienes apoyan estos proyectos, los productores que serían las personas capacitadas y una demanda cautiva que garantizaría su sostenibilidad. La idea sería optimizar los espacios de capacitación, para que a su vez sirvan de espacio, en los tiempos no utilizados, para incubar empresas que puedan ser exitosas de acuerdo a estudios de factibilidad adelantados por las entidades capacitadoras.

- Creemos que uno de los grandes proyectos en los que hay que pensar por las fortalezas que ofrece para elevar la calidad de vida y crear a su vez capacidad de negociación, es un gran proyecto de trabajo asociado que impulsaría la microempresa como proyecto de desarrollo territorial y se ligaría a un proyecto de desarrollo para toda la ciudad. Esto

significaría desarrollar formas mixtas de microempresa con economía solidaria aprovechando las fortalezas que cada una de ellas ofrece.²²

6.4. Niveles de empleo en la zona Cisneros Guayaquil

La zona cuenta con una gran cantidad de empresas de actividad industrial, comercial y de servicios, entre las cuales se distribuyen su función en:

- ❖ Industrial y Comercial de las Maderas
- ❖ Industrial y Comercial Textil
- ❖ Comercial ferretero
- ❖ Comercial al por mayor y al detal

Entre otras diversas actividades, que confluyen en esta dinámica y estratégica zona de la ciudad de Medellín.

Lo anterior, refleja las diversidad de productos y servicios que ofrece el sector comercial conocido como Cisneros-Guayaquil, conformado por empresas y organizaciones que desean promover su crecimiento y desarrollo, elevando cada vez niveles de calidad en beneficio de sus clientes. También ofrece ventajas comparativas por la oferta y servicio de parqueaderos: alrededor de unos 10 funcionan en la zona.

Una zona con aceleradas transformaciones inmobiliarias, desde la restauración y construcción de edificios, hasta lograr aprovechamientos en altura de los predios. El corredor comercial goza de gran publicidad entre el turismo y los demás públicos, tanto dentro como fuera de la ciudad, ante la oferta de productos que se consideran de excelente calidad y a bajo precio.

²² Plan de Desarrollo Zona, zona Centro oriental, 1998-2006, Comité Comunitario de Desarrollo Integral – CCDI, 1999 pp. 77, 78

Alrededor de 400 negocios, localizados en 15 manzanas, componen el escenario del sector Cisneros Guayaquil, donde se destaca la mediana y pequeña empresa, las cuales generan alrededor de 1.500 empleos directos y otros 2.500 indirectos.

6.5. Normas urbanas inadecuadas para una demanda adecuada y compatible para avanzar en el desarrollo armónico de la zona.

Diversas ventajas comparativas y competitivas, unido a las características físicas y de localización territorial, hacen atractivo invertir en la zona; lo segundo sin duda, lo enmarca su cercanía con el Centro Administrativo Municipal, y en igual forma con el Edificio Inteligente de Empresas Públicas de Medellín, y en tercer lugar se destaca la permanente transformación de sus áreas o zonas aledañas, como bien lo vienen haciendo las Restauraciones de la antigua Estación del Ferrocarril, los edificios Vásquez y Carré, la construcción de la Plaza Cívica de Cisneros y la Biblioteca Temática de Empresas Públicas de Medellín.

Es este el punto que viene generando incertidumbre entre la comunidad propietaria y arrendataria de locales comerciales, industriales y los dedicados a la prestación de servicios, localizados en la zona Cisneros Guayaquil. Donde muchos se preguntan: ¿cómo se integra la norma a sectores o corredores comerciales con actividades consolidadas?

6.6. La necesidad de promover estrategias de Gestión por indicadores económicos

Se hace necesario, conocer las proyecciones de mercado atraído.

¿Identificar cuáles actividades están siendo atraídas a la zona, y cuáles estrategias se están propiciando para atraer éstas?

¿Qué pasará con las actividades o unidades económicas actuales, asentadas en la zona, desaparecerían ante nuevos equipamientos?

¿Cómo se les retribuirá a los propietarios y trabajadores el lucro cesante que se le ocasionaría a sus unidades económicas?

¿Se identifican las proyecciones sobre niveles de empleo? Empleo digno y sostenible.

CONCLUSIONES

La planeación de esta amplia y diversa zona comercial exige precisar en aspectos que posibiliten una mejor comprensión de todo su territorio, su riqueza social y económica como factores determinantes de cambio y a los cuales el plan parcial los está subestimando o dejando de lado.

No se precisa la eficacia sobre los resultados de este Plan Parcial; además debe entenderse que todavía cobra vigencia el espacio del debate, para allanar su aprobación definitiva, pero esto sólo se logra a través del concurso de una comunidad abierta y participativa.

Es casi un imperativo para los habitantes y propietarios del sector Cisneros Guayaquil, obrar con sentido de pertenencia, despertar y hacerle seguimiento a la política o normatividad que la municipalidad aprobará en el corto plazo para la zona; apropiarse en el buen sentido de la palabra, de esta herramienta de planificación para su predio y zona.

La ausencia de estrategias de gestión para comunicar el plan, sabemos, ha sido el mayor descuido por los gestores de la propuesta; socializar y promocionar los contenidos del Plan es tarea que deben emprender los proponentes.

El proceso del plan parcial para Guayaquil, tiene presenta grandes debilidades en su estructura y desarrollo, en cuanto al componente de participación, pero si hace falta precisar mejores ejercicios de acompañamiento social.

RECOMENDACIONES

Los canales de comunicación para divulgar, socializar y promocionar los contenidos del Plan, deben establecerse de manera eficaz, donde se reconozca la importancia que tienen los actores propietarios de la zona, en la decisión de este plan parcial.

Debe situarse la propuesta del Plan Parcial como documento didáctico, que facilite la comprensión de la comunidad.

Las potencialidades geográficas y físicas que ofrece la zona Cisneros-Guayaquil, permitirá que el territorio esté siempre en la óptica de constructores, inversionistas, comerciantes, y del mismo Municipio de Medellín. Esto obliga a la ampliación del debate sobre qué destinación debe dársele a la zona, atendiendo a la reglamentación del POT.

Promover el desarrollo de planes parciales, en cualquier sector de la ciudad de Medellín, obliga a los promotores de estas iniciativas, conocer la cultura, las costumbres, y la capacidad que tengan sus habitantes para trabajar en equipo; desde aquí debe surgir la pedagogía, que facilite el trabajo de sensibilización y persuasión con sus interesados.

El Proyecto de Redesarrollo Territorial para el sector Cisneros Guayaquil, requiere antes de su aprobación y ejecución, la evaluación sistémica desde lo social, lo económico y lo espacial, que se promueva la iniciativa entre el grueso de la comunidad de la zona sujeta a la propuesta; para conocer la posición de sus actores frente al proyecto de redesarrollo que entrará a operar con otra

cultura a la zona y que romperá seguramente con las prácticas tradicionales en lo referente al manejo del comercio, la industria y los servicios, que posiblemente genere impactos de adopción o rechazo para las actuales actividades económicas de la zona.

Sobre las Unidades de Actuación Urbana

Con el Acuerdo 062 de 1999, podría considerarse que se clasificaron mal algunos Polígonos en el momento de definir Planes Parciales en la ciudad, como aconteció con el sugerido para el barrio Guayaquil.

Se hace necesario replantear la clasificación de este polígono y propiciar su definición hacia la característica de consolidación, por hallarse colindando con otros polígonos que están en similares condiciones.

Al evaluar su definición como polígono de consolidación, es posible que se desarrolle vertiginosamente la edificación predio a predio.

La estratégica localización del sector Cisneros Guayaquil, requiere usos complementarios como hotelería, clínicas, maquila, bodegas, parqueaderos, sin propiciar un desacomodo, que traería mayores conflictos en la trama de comercio, que puede dimensionarse ésta para la zona.

Propiciar la recuperación y construcción del predio a predio, agiliza el mercado inmobiliario de la zona y en la renta tributaria sobre Predial e Industria y comercio sus recaudos serían muy atractivos para cualquier alcaldía.

Entidades como la Personería, la Contraloría, aún no plantean sus apreciaciones frente al asunto, como organismos de control del Municipio de Medellín.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN. Concepto sobre el Proyecto Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2009, Municipio de Medellín, 1998.

DECRETO 1212 DE 2000, Reglamento sobre Planes Parciales del Municipio de Medellín, pp. 20.

DECRETO 1507 DE 1998, Agosto 4, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a Planes Parciales y a Unidades de Actuación Urbanística en la Ley 388 de 1997, Medellín.

CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA. Sector Cisneros Guayaquil. Documentado por el Comité Cívico de Participación Ciudadana Comerciantes Unidos de María Auxiliadora, Medellín.

PLAN DE DESARROLLO ZONAL 1998 – 2006. Zona Centro Oriental, Comité Comunitario de Desarrollo Integral –CCDI-, Medellín, Ediciones Gráficas Ltda., 1999.

LEY 388 DE 1997. Documento.

ANEXOS

ANEXO N° 2

¿Cómo participar en la planeación territorial?²³

“La intervención de la ciudadanía en la planeación territorial cobra especial importancia no sólo porque existe un conjunto de canales y mecanismos de participación, sino porque promueve y fortalece las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y, por ende, la democratización.

A través de la planeación participante se logra que los procedimientos técnicos y políticos sean más eficientes, eficaces y transparentes; que los planes de desarrollo sean el resultado de la concertación entre los distintos actores y sus resultados beneficien de manera equitativa a la población.

Al mismo tiempo, se estimula y fomenta el conocimiento de las comunidades sobre sus problemas reales y la importancia de involucrarse en la toma de decisiones y de garantizar la ejecución de los planes a partir del seguimiento y la evaluación. También se fortalece el tejido organizativo y, en general, se sienta la base para lograr una democratización de la gestión pública.

Dentro de los canales y mecanismos de participación consignados en la Constitución y en sus desarrollos legislativos están los consejos territoriales de Planeación, que son Instancias que permiten la Intervención de la ciudadanía, aunque su acción se reduce a presentar recomendaciones. No obstante, la experiencia ha demostrado en algunos municipios que el conocimiento de los planes y la consiguiente presión ciudadana la planeación territorial logra que las recomendaciones sean tenidas en cuenta y se incluyan en la formulación final.

Las actividades de control ciudadano, es decir las referidas al seguimiento y evaluación de todo el proceso de planeación y, especialmente, de la ejecución del plan, son por excelencia las que brindan mayores posibilidades a la

²³ Periódico Planeación Territorial, Santa Fe de Bogotá, junio de 1997, Año 6, número 47, 8 pp.

comunidad para la aplicación de la Constitución y las leyes a fin de garantizar que la acción del Estado se oriente a alcanzar un bienestar colectivo.

Las juntas administrativas locales (JAL), como órganos de representación, tienen la facultad de participar en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas y en la presentación de planes y proyectos de inversión relativos a sus jurisdicciones. Adicionalmente, tienen representación en los consejos territoriales de Planeación.

Los comités de Veeduría, los de Participación Comunitaria (CPC), las juntas municipales de Educación, los comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y los consejos municipales de Desarrollo Rural son ejemplos de mecanismos y canales de participación que la ciudadanía puede y debe utilizar para involucrarse en la planeación del desarrollo de una localidad o de un sector.²⁴

²⁴ Periódico Planeación Territorial, Santa Fe de Bogotá, junio de 1997, Año 6, número 47, 8 pp.

ANEXO Nº 3 – OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE EL POT

Lo esencial, entonces, no es conformarse con la sola existencia de este mecanismo, sino que éste se constituya en escenario de injerencia y de reconocimiento de los intereses y aspiraciones colectivas.

El POT es el instrumento que permite reordenar el territorio de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social, ambiental de largo plazo, en él se precisan y articulan decisiones administrativas, análisis técnicos, expectativas de los grupos sociales, directrices, políticas, estrategias, metas y actuaciones a fin de orientar el desarrollo físico del territorio, tales como criterios de localización, usos del suelo, formas de interrelación y de ocupación espacial de las diversas actividades humanas, entre otras, con una mirada de largo plazo, 9 años o más..

Con base en este plan es posible direccionar de manera más eficiente las políticas de desarrollo económico, social, cultural y Financiero normalmente incluidas en el plan que cada alcalde formula para su periodo de gobierno.

De acuerdo con la vocación del municipio, el POT permite tomar decisiones que potencien sus posibilidades de desarrollo, por ejemplo si el municipio tiene potencialidades en el sector turístico, el POT permite organizar el casco urbano municipal de tal manera que se identifiquen áreas de recreación, restaurantes, culturales, así mismo deberá asegurar la dotación necesaria y de calidad en la infraestructura de servicios públicos, deberá tener en cuenta aspectos fundamentales como disponibilidad de parqueadero para turistas.

Si el municipio tiene potencial agropecuario, el POT debe a partir de la identificación del conflicto de uso del suelo debe establecer los mecanismos para propiciar el uso según su vocación, asegurar la infraestructura física y de servicios en el municipio para la comercialización de los productos y el mejoramiento de los ingresos de los productores, por ejemplo.