



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



Arreglos multiescalares en la producción de la ciudad financiarizada. Estudio del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá

Santiago Vélez Villegas. Magíster en Estudios Socioespaciales y sociólogo de la Universidad de Antioquia, sede Medellín. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9797> Correo electrónico: Santiago.velez6@udea.edu.co

Recibido: 17 de junio de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El artículo analiza el desarrollo del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá, en la región metropolitana de Medellín, Colombia, como una gran intervención en el marco de la financiarización de la producción urbana. Para ello, se tienen en cuenta tres aspectos: 1) los condicionantes históricos y normativos; 2) las estrategias espaciales de los agentes de la industria financiera-inmobiliaria; y 3) el esquema de gobernanza multiescalar. En ese sentido, se identifica una alta centralidad y capacidad de dirección de los agentes financieros en la industria inmobiliaria, y la formación de frentes localizados de inversión y valorización como estrategia de acumulación. La superposición de normas metropolitanas y municipales generan un esquema de gobernanza que fomenta los canales informales de negociación de estas estrategias con las administraciones locales y los propietarios del suelo. Esta dinámica explica la simultaneidad de cambios morfológicos contradictorios (dispersión y densificación) y los aparentes retrasos del megaproyecto.*

Palabras-clave: financiarización, megaproyecto urbano, planeación urbana, gobernanza, Valle de Aburrá.

* Este artículo presenta algunos resultados de la investigación titulada *¿Hegemonía financiera? Financiarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá*, desarrollada por el autor en el marco de la Maestría en Estudios Socioespaciales del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia.



Multi-scale arrangements in the production of the financialized city. Study of the Centralidad Sur del Valle de Aburrá megaproject

Arranjos multiescalares na produção da cidade financeirizada. Estudo do megaprojeto Centralidad Sur del Valle de Aburrá

Abstract

The article analyzes the development of the megaproject “Centralidad Sur del Valle de Aburrá” in the metropolitan region of Medellín, Colombia, as a major intervention within the framework of urban production financialization. To do so, it considers three aspects: 1) historical and normative constraints; 2) spatial strategies of financial-real estate agents; and 3) the multi-scalar governance scheme. En that sense, a high centrality and directing capacity of financial agents in the real estate industry is identified, as well as the formation of localized fronts of investment and valorization as an accumulation strategy. The overlap of metropolitan and municipal regulations generates a governance scheme that promotes informal channels of negotiation for these strategies with local administrations and landowners. This dynamic explains the simultaneity of contradictory morphological changes (dispersion and densification) and the apparent delays of the megaproject.**

Keywords: financialization, urban megaproject, urban planning, governance, Valle de Aburrá.

Resumo

O artigo analisa o desenvolvimento do megaprojeto Centralidad Sur del Valle de Aburrá, na região metropolitana de Medellín, Colômbia, como uma grande intervenção no marco da financeirização da produção urbana. Para isso, três aspectos são considerados: 1) os condicionantes históricos e normativos; 2) as estratégias espaciais dos agentes do setor financeiro-imobiliário; e 3) o esquema de governança multiescalar. Nesse sentido, identifica-se uma alta centralidade e capacidade de gestão dos agentes financeiros do setor imobiliário, e a formação de frentes localizados de investimento e valorização como estratégia de acumulação. A sobreposição de regulamentações metropolitanas e municipais gera um esquema de governança que promove canais informais para negociar essas estratégias com as administrações locais e proprietários de terras. Essa dinâmica explica a simultaneidade de mudanças morfológicas contraditórias (dispersão e adensamento) e os aparentes atrasos do megaprojeto.***

Palavras-chave: financeirização, megaprojeto urbano, planejamento urbano, governança, Valle de Aburrá.

** This article presents some results of the research titled “¿Hegemonía financiera? Finanzarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá”, developed by the author within the framework of the Master’s in Socio-spatial Studies at the Instituto de Estudios Regionales of Universidad de Antioquia.

*** Este artigo apresenta alguns resultados da pesquisa intitulada “¿Hegemonía financiera? Finanzarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá”, desenvolvido pelo autor no marco do Mestrado em Estudos Socioespaciais do Instituto de Estudios Regionales da Universidad de Antioquia.

Introducción

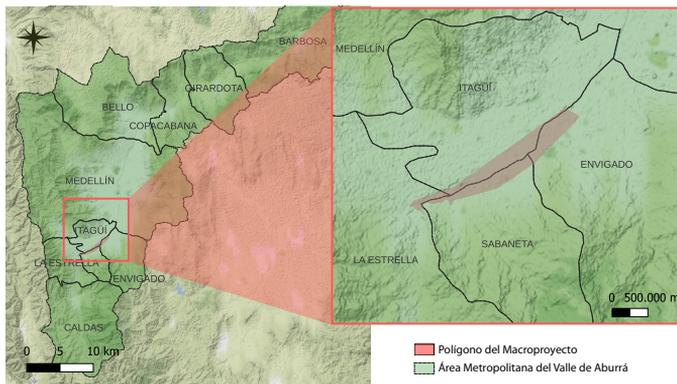
La producción del ambiente urbano en el siglo XXI está marcada por el papel cada vez más determinante del capital financiero (Aalbers, 2020). La financiarización de la producción de la vivienda y de la ciudad en general es un proceso determinante a escala global, y resulta un marco de análisis valioso para entender la manera en que se está reconfigurando las ciudades latinoamericanas (Santana *et al.*, 2021). En ese marco, el análisis de los megaproyectos urbanos, como un formato de producción del ambiente construido, adquiere especial relevancia (Kennedy *et al.*, 2014). Estas grandes intervenciones tienen una enorme importancia en América Latina debido a la tendencia regional hacia el redesarrollo y el “crecimiento hacia adentro de las ciudades” (Vergara Constela, 2013), lo que ha llevado a que los megaproyectos de este tipo sean más frecuentes y de mayor tamaño en la región.

Estudios sobre la materia han encontrado impactos significativos de los megaproyectos en la estructura urbana y las condiciones de vida de los habitantes de sus zonas de influencia (Rolnik, 2015). Estos efectos están condicionados por el tipo de agentes involucrados, las estructuras de gobernanza y el papel que asumen agentes clave de la industria financiera-inmobiliaria (Guironnet y Halbert, 2014; Theurillat *et al.*, 2014). Este

artículo utiliza este marco conceptual para analizar críticamente un megaproyecto cuyas características son muy apropiadas para estudiar los esquemas de gobernanza y las dinámicas políticas multiescalares que caracterizan la producción actual de estas grandes intervenciones urbanas.

En el 2007, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la autoridad encargada de la planeación a escala metropolitana de Medellín y sus municipios aledaños, en Colombia, comenzó a formular un megaproyecto de renovación urbana llamado Centralidad Sur Metropolitana, el cual se localiza en el extremo sur de la aglomeración metropolitana (figura 1). El objetivo era desarrollar una gran operación de renovación urbana en un polígono de 362 hectáreas, en el que predominaban las plantas industriales y bodegas, para orientarlo hacia ocupaciones de mayor densidad en vivienda, comercio y servicios de alto valor. El polígono de Centralidad Sur se extiende por el territorio de cuatro de los diez municipios que componen el AMVA: Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella. Este megaproyecto se enmarca en el proceso de transformación urbana de Medellín y sus municipios circundantes (en adelante, el Valle de Aburrá), marcado por la desindustrialización de su base productiva, los grandes proyectos de renovación urbana y una activa política de *marketing* de ciudad para promover la narrativa de su transformación (Betancur y Montoya, 2014; Zapata-Cortés, 2017).

Figura 1. Localización de la Centralidad Sur en el Valle de Aburrá



Fuente: elaboración propia (2022).

El proyecto Centralidad Sur se formuló como respuesta a una serie de problemáticas y potencialidades percibidas por la administración metropolitana (AMVA, 2010). Entre las primeras se encontraban: la obsolescencia y el alto impacto ambiental de la industria asentada en la zona, el agotamiento del suelo para la expansión urbana y el crecimiento disperso de la ciudad hacia las laderas del Valle, lo que afectaba su estructura ambiental. Entre las potencialidades, se destacaba la excelente dotación en redes de servicios públicos, vías y transporte en la zona aledaña al río donde se ubica el polígono del megaproyecto, y el alto valor potencial del suelo históricamente dedicado a usos industriales. El objetivo era claro: frenar la expansión del borde urbano volcando el desarrollo inmobiliario hacia la zona central del Valle, renovando el espacio “subutilizado” por los usos industriales, y creando una centralidad dinámica que atrajera nuevas inversiones y visitantes.

El proyecto aspiraba a una acción conjunta entre la administración pública y la iniciativa privada. La administración pública modificaría las regulaciones relativas a los usos y densidades del suelo e implementaría una serie de “proyectos impulsores” que sentarían las condiciones para la acción del mercado inmobiliario. Esos “proyectos impulsores” incluían un gran parque lineal en la ribera occidental del río Aburrá, una serie de nuevos desarrollos viales, un centro cultural y un centro de formación empresarial.

A pesar de las altas expectativas generadas por la Centralidad Sur, han pasado más de diez años desde su formulación y sus efectos sobre la zona de intervención son apenas perceptibles: los “proyectos impulsores” no se han iniciado, el uso del suelo sigue siendo predominantemente industrial y la tendencia a la expansión urbana hacia las laderas, lejos de frenarse, se ha acentuado. Ante esta realidad, el megaproyecto ha sido reevaluado y reformulado por

el AMVA, y ha sido objeto de algunos análisis académicos. El hecho de que no se hayan cumplido los tiempos y desarrollos inicialmente planteados ha suscitado distintas propuestas de explicación. Esas explicaciones se han centrado en fallas en el modelo de gestión del megaproyecto debido a la ausencia de una entidad encargada de la gerencia y dirección de este, citando ejemplos de otros proyectos similares como el de Parques del Río Medellín (Vélez, 2018). También se han presentado argumentos relacionados con la falta de información e incentivos claros o suficientes a los inversionistas inmobiliarios que permitan agilizar los procesos de licenciamiento para el cambio de usos del suelo¹. Finalmente, se ha señalado el incumplimiento de las administraciones municipales en la implementación de las normas de usos y densidades contempladas en el modelo de ocupación previsto (Zambrano, 2019).

Este conjunto de explicaciones resulta insuficiente para dar cuenta de la situación del megaproyecto y de sus efectos sobre la zona urbana circundante. Por un lado, se evidencia un gran dinamismo de la industria inmobiliaria en el Sur del Valle de Aburrá durante los años de estancamiento de la Centralidad Sur (Santana *et al.*, 2021), lo que no se vio reflejado en un avance del proyecto. Por otro lado, ninguna de estas explicaciones contempla un análisis de los agentes vinculados al megaproyecto y a la manera en que se vinculan con la industria inmobiliaria y con las estructuras del gobierno urbano, dejando su valoración en un plano muy superficial y exclusivamente en la escala local.

Es necesario valorar el caso de la Centralidad Sur en un contexto global y regional de la producción financiarizada de ciudad, considerando el tamaño del proyecto, sus posibles impactos y su relación con la estrategia y el modelo de ocupación metropolitana. Esto lo convierte en un asunto relevante de estudio y análisis profundo. Los resultados presentados en este artículo son el producto de una investigación que busca

1 Opinión expresada en comunicaciones personales por varios de los funcionarios y profesionales de planeación que participaron en la formulación original y en la reformulación del megaproyecto.

una visión alternativa, basada en el análisis de las estrategias espaciales de acumulación y legitimación entre agentes con distintas escalas de actuación. En lugar de centrarse en la demora de los resultados esperados, se propone identificar los agentes relevantes, su marco de actuación y los resultados espaciales de sus estrategias en un contexto más amplio.

Se parte de la premisa de que, para entender la Centralidad Sur como proyecto, es necesario investigar la producción de espacio de centralidad como proceso. En este artículo, se utiliza la categoría de centralidad urbana en un sentido más amplio que admite la configuración de diferentes centralidades urbanas, reconocidas o no de manera oficial en la planeación del macroproyecto: centralidades como nodos (espacios de confluencia) y como referentes (espacios de representación). El énfasis no está en la centralidad en sí misma, sino en el proceso de producción de espacios de centralidad.

La estrategia metodológica se describe en el siguiente apartado. Posteriormente, se presentan los resultados divididos en tres ejes temáticos: 1) el contexto histórico y normativo de la Centralidad Sur, que incluye los sistemas de reglas entendidos como marcos de actuación de los agentes, en los términos de Zunino (2002); 2) las estrategias de acumulación de la industria inmobiliaria; y 3) el esquema de gobernanza multiescalar. Finalmente, en las conclusiones, se recapitulan los principales hallazgos y sus implicaciones, para el presente y futuro de la 'Centralidad Sur', así como para futuras investigaciones sobre megaproyectos urbanos.

Metodología

Para comprender la producción de los espacios de centralidad urbana de manera integral, es necesario recurrir a diversas fuentes que permitan contrastar distintos niveles de la producción del espacio urbano: la producción material del espacio construido, la producción de los referentes simbólicos de la centralidad y la producción de los espacios de experiencia. Esto implica consi-

derar la forma de identificar y sistematizar la información sobre prácticas espaciales, instrumentos de ordenamiento y representaciones del espacio urbano. Para ello, se optó por un diseño mixto, adaptado para levantamiento de información desde la virtualidad debido a las limitaciones impuestas por la pandemia de la COVID-19.

En cuanto al contexto histórico y normativo de la Centralidad Sur, se recurrió a la revisión de fuentes secundarias, incluyendo la normativa vigente, documentos oficiales de planeación (informes, planes de ordenamiento territorial, planes parciales), producción académica sobre el tema, notas en medios de comunicación y publicaciones especializadas. Entre estas últimas, destaca la revista *Construyendo Noticias*, medio oficial de los gremios de la industria inmobiliaria local. Se aplicaron técnicas de análisis de contenido y análisis crítico del discurso a la información recopilada de estas fuentes.

La investigación de las estrategias de acumulación de la industria inmobiliaria implicó llevar a cabo un ejercicio de análisis cartográfico. Para identificar las tendencias y patrones espaciales de la industria inmobiliaria en la zona de estudio, se utilizó la base de datos Coordinada Urbana, un censo de edificaciones residenciales y no residenciales, de todos los destinos y usos, elaborado por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). Esta base de datos georreferencia los proyectos de construcción y asocia a ellos datos relevantes, como la empresa constructora, el banco que financia el proyecto, la entidad fiduciaria que administra los recursos, el número de unidades construidas, las fechas de inicio y terminación de la obra, entre otros (Camacol, s. f.).

Se realizó un ejercicio cartográfico para describir y analizar la distribución de los distintos agentes y tipologías constructivas, así como las tendencias temporales de la dinámica inmobiliaria. Para ello, se complementó la información georreferenciada con información geográfica proporcionada por el AMVA y por las alcaldías municipales, que incluye las densidades de vivienda permitidas y reales, los usos del suelo

predominantes, los planes parciales implementados, así como los polígonos de planeación del macroproyecto y la cartografía asociada al modelo de ocupación propuesto.

A partir de la base de datos Coordinada Urbana, se estableció una matriz de relaciones entre agentes clave de la industria inmobiliaria: bancos, fiduciarias y empresas promotoras-constructoras. Tomando como referencia el número de unidades de vivienda construidas, se esquematizó el flujo de recursos entre los distintos agentes de la industria inmobiliaria a través de un conjunto de diagramas de flujo de Sankey. Adicionalmente, se elaboró una red de relaciones entre los agentes mencionados para identificar el nivel de centralidad y la estructura general de la red, mediante la herramienta *Onodo*. Se complementó esta red con información sobre relaciones de propiedad accionaria entre los distintos agentes, obtenida a partir de información de acceso público de las empresas involucradas. El valor analítico de esta herramienta se presentará en el apartado de resultados.

Para la revisión de la estructura de gobernanza multiescalar en torno al megaproyecto se acudió a fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen seis entrevistas realizadas a dos dirigentes gremiales del sector empresarial asentado en la zona, dos funcionarios del AMVA y dos profesionales de planeación que participaron en el proceso de formulación de la Centralidad Sur. Las fuentes secundarias, por su parte, comprenden las normas de planeación y los documentos de diagnóstico, formulación y ajuste del megaproyecto, así como los medios de comunicación ya mencionados.

Resultados

Condicionantes históricos y normativos del megaproyecto

La formulación de la Centralidad Sur se enmarca en un contexto de terciarización de la economía urbana regional, en el que los sectores

financiero y de construcción han experimentado el mayor crecimiento en las últimas décadas en el Valle de Aburrá (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2011). Este proceso se suma a la desindustrialización del Valle, que fue uno de los centros industriales más importantes de Colombia en la segunda mitad del siglo XX. Con la apertura económica de corte neoliberal en 1990, se aceleró la reubicación de las plantas industriales de mayor escala, las cuales se trasladaron hacia los ejes de conectividad nacional e internacional del Valle de Aburrá. Algunas se relocalizaron en los extremos norte (en la vía hacia el puerto de Cartagena) y sur (en la vía al puerto de Buenaventura), mientras que otras se ubicaron en el eje oriente-occidente, en las autopistas Medellín-Bogotá (oriente antioqueño) y en la Vía al Mar que conecta hacia el occidente con el golfo de Urabá y los puertos en construcción. Estos cambios han dejado terrenos urbanos disponibles para el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En respuesta a las transformaciones de la matriz productiva de la región metropolitana, y en cumplimiento del nuevo marco normativo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes que la desarrollan, el AMVA elaboró un conjunto de planes estratégicos desde finales de los años noventa y de manera periódica para el ordenamiento de la economía y del desarrollo urbano. Estos planes pueden considerarse respuestas espaciales a las crisis económicas, políticas y sociales de la ciudad y la región en las últimas tres décadas. La combinación de estas normas de planeación y la reconfiguración del capital regional ha creado las condiciones normativas, políticas y económicas necesarias para un nuevo “arreglo espacial” (Harvey, 2001).

En cuanto a la visión del espacio urbano, los planes se centran en contener la expansión hacia las laderas y redesarrollar el corredor central del río Aburrá, así como conectar con los valles aledaños del Cauca y San Nicolás. El modelo de “ciudad compacta” y el “urbanismo de proximidad” son referentes simbólicos importantes que justifican grandes inversiones públicas en la

habilitación de suelos aledaños al río para proyectos inmobiliarios privados y espacio público (AMVA, 2019). Los planes metropolitanos más recientes hacen un mayor énfasis en los macroproyectos, incluidas las centralidades, como intervenciones estratégicas para la consolidación de este modelo de ciudad. La Centralidad Sur es solo una parte de la serie de intervenciones planificadas en el corredor del río Aburrá. La de mayor avance, Parques del Río Medellín, se ha convertido en un referente del *marketing* internacional de la ciudad.

La Centralidad Sur Metropolitana fue propuesta inicialmente en el 2007 y formulada por el AMVA en el 2010. En el año 2017, en vista del lento e insuficiente avance en su aplicación, se inició un proceso de revisión y ajuste. El Acuerdo 18 de 2010 define tres componentes definidos como norma metropolitana: 1) un sistema de redes; 2) una política de localización de actividades; y 3) un modelo compacto de ciudad. En conjunto, estos componentes orientan la transformación de la ocupación actual mediante el cambio de usos de suelo, de industria a vivienda y comercio-servicios, y la densificación e integración predial para configurar unidades de actuación atractivas y rentables para inversionistas inmobiliarios, lo que resulta en un conjunto de planes parciales propuestos. Además, se complementa con un grupo de proyectos inductores: un megaparque, conexiones viales, extensión de la línea del Metro y un centro de desarrollo empresarial. A la fecha sólo se ha avanzado en la extensión del Metro y las conexiones viales, mientras que la reformulación del año 2017 redujo significativamente los demás proyectos inductores.

En este punto, se hace importante aclarar la naturaleza jurídica del macroproyecto y la manera en que condiciona a los agentes al definir reglas de posición, autoridad y alcance. Es necesario saber quiénes participan en la toma de decisiones, qué acciones desarrollan los agentes

en cada posición y qué resultados del proceso pueden afectar (Zunino, 2002, p. 111). El AMVA es una autoridad administrativa supra-municipal con jurisdicción en temas de ambiente, transporte y planeación. Actúa como agente aglutinador de las administraciones municipales, quienes conservan autonomía para definir sus normas de ordenamiento territorial. En este esquema, ha sido clara la preeminencia de Medellín, el municipio núcleo, en la agenda de desarrollo y en el contenido de la planeación metropolitana. La Alcaldía de Medellín, a través del AMVA, ha sido un agente clave en la difusión del modelo de ordenamiento funcional y en esa reconfiguración por su relación con los capitales hegemónicos de la región (Franz, 2018) y por la facultad del alcalde de Medellín de nombrar al director del AMVA.

La Centralidad Sur es un proyecto que desarrolla unas directrices metropolitanas de obligatorio cumplimiento para los municipios, consignadas en una norma superior que al momento de la escritura es el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot) (AMVA, 2019). Sin embargo, debido a que la ley colombiana contempla la autonomía municipal en el ordenamiento territorial, el proyecto de Centralidad Sur no define directamente asuntos relativos a usos del suelo o densidades, sino que establece lineamientos generales para las normas municipales². Finalmente, es en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal donde se establece la normativa detallada y de obligatorio cumplimiento para los promotores inmobiliarios. Como resultado, si bien las normas locales son aprobadas por los concejos municipales elegidos por los ciudadanos, los lineamientos metropolitanos que condicionan esas normas locales son definidos por una autoridad administrativa ajena a todo control de la ciudadanía. Queda claro, entonces, que el sentido que determina el megaproyecto es amplio y multiescalar, tanto en su dimensión

2 Los lineamientos metropolitanos son normas obligatoriamente generales, es decir, que definen “los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994 y sus reglamentos” (art. 7, lit. e de la Ley 388 de 1997 del Congreso de Colombia).

normativa como en su contexto sociopolítico. Es ese marco normativo el que informa la toma de decisiones de la industria inmobiliaria, cuya dinámica se presenta a continuación.

Estrategias espaciales de los agentes de la industria financiera-inmobiliaria

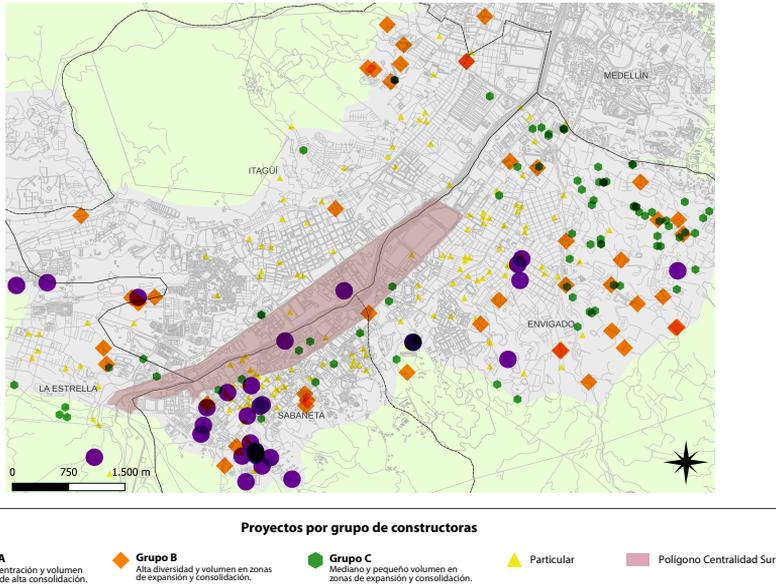
Este análisis se enfoca en tres grupos de agentes: las empresas constructoras, las fiduciarias y los bancos. En cuanto a las primeras, el mercado inmobiliario del Valle de Aburrá sigue siendo operado casi en su totalidad por empresas originarias de la región metropolitana, sin participación de constructoras internacionales en la producción de edificaciones. En los cuatro municipios de influencia de la Centralidad Sur, las empresas con más proyectos y unidades construidas son originarias de la región metropolitana, en su mayoría fundadas por familias de la burguesía regional. El análisis del censo de obras indica que las formas de actuación de todas las empresas constructoras no son idénticas, sino que responden a decisiones de inversión que en su conjunto configuran patrones espaciales en la distribución y los formatos de las edificaciones que producen. Las empresas constructoras más grandes tienden a construir proyectos de más de 150 viviendas y a especializarse en las zonas de clase media-alta consolidadas y las de expansión urbana. En contraste, las empresas más pequeñas y los constructores particulares tienden a edificar proyectos de pocas unidades, generalmente en los cascos urbanos consolidados de los cuatro municipios. Las fronteras municipales actúan como categorizaciones del espacio urbano, mientras que las zonas diferenciadas para la construcción suelen concentrarse dentro del mismo municipio.

Por ejemplo, ha habido una concentración importante de la actividad edificadora en las últimas dos décadas en el municipio de Sabaneta, así como en las zonas de expansión urbana de Envigado, Itagüí y La Estrella, además de los cascos urbanos consolidados de los cuatro municipios. Los volúmenes de construcción

de viviendas han sido mayores en Sabaneta y Envigado que en Itagüí, con evidencias de diferenciación en los formatos de producción de vivienda. Es clara la tendencia a concentrar las inversiones en las zonas de mayor consolidación y prestigio, con un patrón de concentración sobre los principales ejes viales en sentido oriente-occidente y sur-norte. En todo caso, son muy pocos los proyectos de vivienda dentro del polígono del megaproyecto.

Después de examinar los patrones de localización y los formatos constructivos de las 15 mayores constructoras, que reportan más de la mitad del total de unidades construidas, es posible clasificarlas atendiendo a tres factores señalados por Santana *et al.* (2021): 1) las escalas de la producción habitacional (volúmenes edificados), 2) las escalas sociales de actuación (segmentos del mercado de vivienda) y 3) las escalas espaciales de acción (extensión territorial). De esta manera, se definen los tres grupos de empresas, representados en la figura 2, con la distribución de los proyectos de cada grupo y el polígono de la Centralidad Sur:

- Grupo A: Grandes empresas con alcance nacional y posición destacada en el mercado metropolitano. Se caracterizan por proyectos de gran volumen concentrados en pocas zonas de alto valor del suelo (Constructora Capital, Arquitectura y Concreto, Coninsa Ramón H y Conaltura).
- Grupo B: Grandes empresas de alcance y relevancia regional. Se caracterizan por proyectos de gran volumen distribuidos en frentes consolidados de desarrollo inmobiliario y en zonas de nuevos desarrollos de expansión del perímetro urbano (Acierto Inmobiliario, Bienes y Bienes, Ménsula, Soluciones Civiles).
- Grupo C: Empresas con alcance y destacada presencia local. Se caracterizan por proyectos de mediano y pequeño volumen distribuidos en frentes consolidados de desarrollo inmobiliario y en zonas de nuevos desarrollos de expansión del perímetro urbano (Centro Sur, Vértice, Monarca, Arconsa, Erraga, Villa Paula).

Figura 2. Mapa de los proyectos de vivienda por grupos de empresas

Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

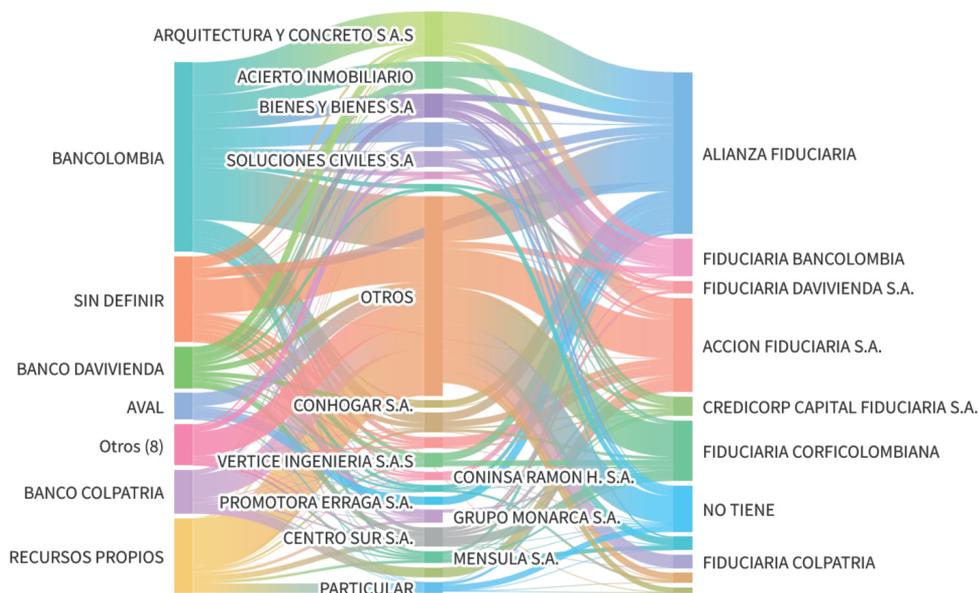
Existe una desigualdad importante en el número de unidades edificadas por las distintas empresas constructoras, con la mayor de ellas concentrando el 9 % de las unidades en el período analizado. Las fases de financiación bancaria e intermediación fiduciaria están aún más concentradas, la mayor fiduciaria intermedia en el 32.2 % de las unidades, y el mayor banco financia el 37.8 % de estas. En estas fases hay menos agentes, que en general tienen un mayor tamaño, como se evidencia en el flujo de recursos, medido a partir del número de unidades financiadas/construidas (figura 3). Son también estos agentes financieros quienes tienen mayores conexiones con los mercados y flujos globales de capital, tema que se desarrollará más adelante.

El flujo de recursos y las posiciones relativas de los agentes financieros demuestran que existe un predominio del principal conglomerado financiero regional. La mayoría de las constructoras, especialmente las más grandes, se financian mayoritariamente a través de Bancolombia, mientras que su vinculación con las fiduciarias está menos concentrada. La mayor parte de los

recursos manejados por fiduciarias de los grandes conglomerados financieros provienen de la financiación otorgada a las constructoras por sus bancos asociados.

En el Aburrá Sur operan seis conglomerados financieros: GEA, Aval, Bolívar, Itaú-Corpbanca, Colpatria-Scotiabank y BBVA. De los siete mayores conglomerados de Colombia, medidos por activos, el único ausente es GNB Sudameris, controlado por la familia Gilinsky, quienes mantienen una marcada rivalidad con el GEA (Suárez, 2021). A través de las estructuras de propiedad de estos conglomerados, se verifica una importante presencia de capitales internacionales, ya sea bajo la forma de fondos de inversión que controlan parte de las acciones de los bancos y fiduciarias, o bajo el control directo de sus subsidiarias, como sucede con Itaú-Corpbanca, BBVA y Colpatria-Scotiabank. También hay una participación significativa de los fondos de pensiones privados, especialmente Porvenir y Protección, en la estructura de propiedad del conjunto de las empresas revisadas.

Figura 3. Flujo de recursos entre bancos, constructoras y fiduciarias



Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

En síntesis, puede observarse que los distintos agentes de la industria inmobiliaria tienen escalas y estrategias de actuación diferenciadas según la fase de la cadena en la que participan y su nivel de participación y control del mercado. Los bancos y fiduciarias determinan sus actuaciones según el tamaño, trayectoria y propiedad de las empresas constructoras a las que financiaron, pero los proyectos financiados o administrados por ellos no presentan patrones de concentración espacial evidentes. Las constructoras, en cambio, tienden a crear focos de inversión concentrados en secciones de la ciudad. Esta concentración refuerza el carácter de centralidad de esos lugares, pero también se deriva de la estructura urbana precedente y de las decisiones de ordenamiento como la construcción de infraestructuras de transporte, la habilitación de suelos periféricos para la expansión urbana o la renovación de otras zonas.

En las últimas dos décadas, la actividad constructiva en los municipios de influencia del macroproyecto presentó una tendencia creciente hasta el 2016, seguida de una caída importante y sostenida en los años siguientes, como se muestra en la figura 4. Uno de los factores que influyen en esa tendencia puede ser un ciclo de expansión y agotamiento de los frentes o focos de inversión inmobiliaria mencionados. Esta hipótesis se apoya en la manera en que las administraciones municipales han adoptado de manera selectiva las directrices metropolitanas, permitiendo el crecimiento de vivienda en altura en las laderas y la permanencia de la industria en el centro del Valle. Estas decisiones han sido motivo de disputas legales entre el AMVA y municipios como Sabaneta, cuyo POT fue demandado por el AMVA debido a que no incorporó plenamente los porcentajes de ocupación residencial orientados por las Directrices Metropolitanas

del Ordenamiento Territorial (Zambrano, 2019). Las normas locales se han acoplado con las estrategias de focalización de la inversión inmobiliaria, como se evidencia en la autorización de numerosos planes de expansión en las laderas

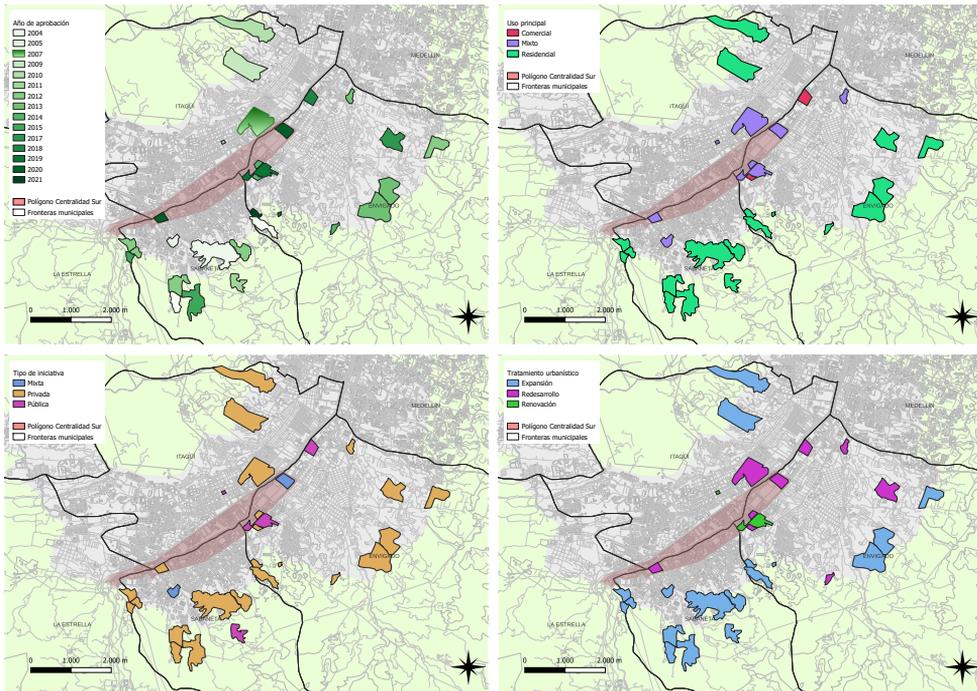
oriental y occidental del Valle para vivienda de estratos altos, incluso después de la aprobación del macroproyecto (figura 5). Estas tensiones fueron documentadas en el proceso de revisión de la Centralidad Sur (AMVA, 2018, p. 101).

Figura 4. Número de unidades de vivienda construidas por año en los municipios de influencia de la Centralidad Sur



Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

Figura 5. Planes parciales aprobados por los municipios entre 2004 y 2021



Fuente: elaboración propia (2022).

Como se mencionó anteriormente, la implementación específica del macroproyecto (norma metropolitana) es responsabilidad de las administraciones municipales. Las diferencias entre lo establecido en el macroproyecto y lo ejecutado en la realidad se recogen en el análisis de los POT y los planes parciales. En los cuatro municipios, la mayoría de los planes parciales son de expansión urbana, es decir, orientan los grandes proyectos hacia la periferia. Este no es un patrón previo a la normativa sobre ciudad compacta y crecimiento hacia adentro, sino un proceso que ocurre simultáneamente y va en contra del modelo de ocupación propuesto por el macroproyecto. Además, estos planes parciales se alinean con los frentes de inversión de las empresas constructoras, como se puede ver en la figura 5. Esta discrepancia indica la existencia de agendas de desarrollo paralelas y en tensión en distintas escalas: metropolitana y municipal. Existen vasos comunicantes entre los agentes políticos y económicos, y estas interacciones tienen a su vez una dinámica escalar.

Con respecto a la implementación del macroproyecto, se ha avanzado muy poco en los años siguientes a su adopción, a pesar de algunos proyectos de infraestructura de transporte como las conexiones viales y la ampliación de la línea del Metro. Esta situación ha llevado a una revisión y ajuste del proyecto en 2017, que se realizó en el marco de la formulación del Plan Estratégico Metropolitano (AMVA, 2019), cuyos resultados aún no han sido adoptados por el Área Metropolitana ni se han traducido en la modificación de la normativa que regula el macroproyecto.

Gran parte de la responsabilidad se ha atribuido a las alcaldías. En efecto, el compromiso de las administraciones municipales con el contenido del macroproyecto ha sido muy variable, tanto si se comparan unos municipios con otros, como unas administraciones con otras posteriores, teniendo en cuenta

que los períodos de las alcaldías en Colombia son de 4 años. Los dos principales puntos de conflicto han sido el desplazamiento de las industrias asentadas en el polígono de la Centralidad para dar espacio a los nuevos usos de vivienda, comercio y servicios, y la tendencia a la expansión de vivienda hacia las laderas, cuya limitación por parte de los lineamientos metropolitanos no ha sido efectiva. Estos conflictos, como se mostrará más adelante, se han tratado a través de estructuras de gobernanza con agentes que actúan en distintas escalas para implementar sus estrategias. El último apartado se tratará sobre esta estructura o esquema de gobernanza en torno al macroproyecto.

Esquema de gobernanza multiescalar

La Centralidad Sur es un proyecto estratégico derivado de normativas superiores a nivel metropolitano que a su vez está condicionado por normas nacionales y locales. Este proyecto establece lineamientos generales para las normas municipales, lo que lo convierte en norma obligatoria de carácter general decidida por el Consejo Metropolitano, sin necesidad de ser discutida en los concejos municipales, por lo que se encuentra por fuera del control y la discusión democrática en la escala local. Esta estructura normativa genera una división de facultades y condicionamientos entre el nivel metropolitano y el municipal, lo que influye en el esquema de gobernanza en torno al macroproyecto.

Para analizar el esquema de gobernanza de la Centralidad Sur, se identificaron los principales actores políticos y económicos vinculados o afectados por su desarrollo. Entre los actores económicos se destacan cuatro gremios importantes en la discusión sobre el proyecto:

1. Camacol, que agremia a empresas de la cadena de la construcción, incluyendo

constructoras pero también fabricantes de insumos, bancos y fiduciarias.

2. La Lonja Propiedad Raíz, que agrupa profesionales y organizaciones vinculadas a la promoción y construcción de proyectos inmobiliarios, corretaje, administración y arrendamiento de bienes inmuebles, avalúos, administración de propiedad horizontal y consultoría inmobiliaria.
3. La Cámara de Comercio del Aburrá Sur, que agrupa a las empresas industriales y comerciales asentadas en los cuatro municipios de influencia del macroproyecto.
4. La Corporación Empresarial PROSUR, una agrupación de 52 empresas y organizaciones, incluidas universidades, que actúa como un *think tank* local enfocado al desarrollo empresarial y territorial.

Aunque estas cuatro entidades tienen solapamientos en cuanto a sus bases de afiliados, cada una cuenta con una identidad propia. Todas ellas pertenecen al Comité Intergremial, una instancia de interlocución y coordinación del sector empresarial en la que se tramitan posiciones comunes y se intermedia con la administración pública.

En cuanto a centros de decisión política, se destacan las alcaldías y concejos municipales a nivel local, así como el Concejo Metropolitano y la dirección del AMVA a nivel metropolitano. La implementación de la Centralidad Sur no está gestionada por una entidad o una gerencia propia, sino que depende de la aplicación que hagan los municipios de las normas generales de escala metropolitana, y de la iniciativa privada en la estructuración de los proyectos. Este hecho es de gran importancia, ya que permite intervenir sobre las decisiones públicas en dos niveles: el metropolitano y el municipal.

Como consecuencia de lo anterior, los agentes interesados han recurrido al cabildeo con las administraciones municipales para promover o retrasar las disposiciones del macroproyecto según sus intereses, a través de la

modificación de los planes de ordenamiento o de la expedición de planes parciales para proyectos concretos. Por ejemplo, en el caso de Sabaneta la industria local logró incidir sobre las normas municipales para evitar el cambio de usos orientado por el macroproyecto, lo que desencadenó un pleito legal con la administración metropolitana (Zambrano, 2019). Las empresas constructoras también han hecho lo mismo para lograr la aprobación de proyectos de expansión hacia las laderas. A nivel metropolitano, las presiones provienen de los gremios inmobiliarios: Camacol y La Lonja. En el medio escrito *Construyendo Noticias*, se anunció en varias ocasiones la inclusión de sus lineamientos para la revisión del POT de Medellín, que sirve de base para los lineamientos metropolitanos, y el reconocimiento explícito de su coincidencia con el modelo de ocupación que ellos promueven (Camacol, 2014). El esquema resultante de esta relación de actores en el marco normativo descrito se representa en la figura 6.

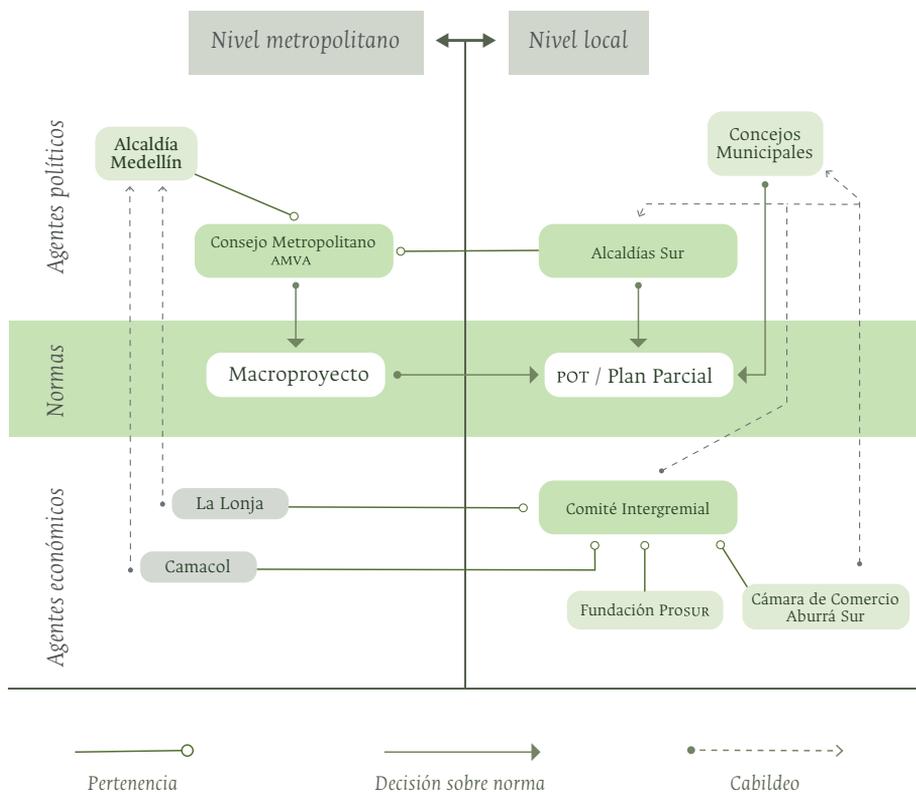
Es así, como en torno a este macroproyecto se ha configurado una estructura de gobernanza multiescalar con relaciones formales e informales entre los agentes políticos y económicos. A nivel formal, existen instancias creadas por las normas existentes cuyas relaciones y atribuciones están regladas. Sin embargo, a nivel informal, los agentes políticos y, principalmente, los económicos desarrollan sus agendas de canales de comunicación e influencia no oficiales, derivados de la cercanía con ciertos sujetos clave y por su prestigio e influencia, que además se hace posible por las escalas en las que actúan.

Además, esta multiescalaridad se refleja entre los agentes de la industria inmobiliaria de la zona estudiada. La figura 7 muestra una red de actores que ilustra los vínculos entre bancos, fiduciarias y empresas constructoras en el Aburrá Sur. Cada empresa se define como un nodo y se representa por un color

(amarillo para las fiduciarias, azul para las constructoras, verde para los bancos). Se estableció una relación entre nodos en cada caso que un banco prestara dinero a una constructora o que una constructora contratara una fiduciaria para un proyecto de construcción, partiendo de la base de datos Coordinada Urbana. La posición relativa de cada nodo depende del conjunto de relaciones con las demás. El tamaño de cada nodo es proporcional a su número de relaciones totales. Al analizar la

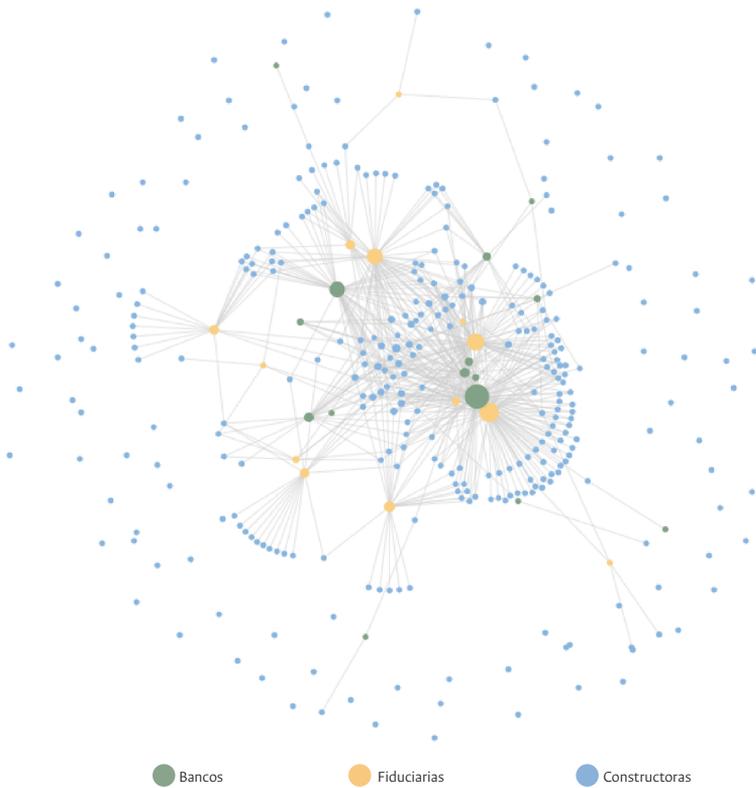
red, queda claro que los agentes articuladores son los financieros, es decir, los bancos y las fiduciarias son los nodos de mayor centralidad³ y conectividad. La estructura de doble núcleo está condicionada por la tensión entre los principales Bancos, Bancolombia y Colpatria. Se puede observar que bancos como Bancolombia, Colpatria y Davivienda, y las fiduciarias como Alianza, Acción y Corficolombiana, tienen una mayor centralidad en la red.

Figura 6. Esquema de gobernanza en torno al macroproyecto



Fuente: elaboración propia (2022).

3 El término *centralidad* utilizado en el análisis de la red se refiere a la posición relativa de cada agente en relación con los demás en la red, basada en el número de conexiones que tienen. Este concepto no debe confundirse con el de *centralidad urbana* utilizado en el análisis espacial del megaproyecto.

Figura 7. Red de agentes de la industria inmobiliaria

Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

A través de la propiedad accionaria de las empresas presentes en la zona, se establecen relaciones con procesos globales. En la sección anterior, se mencionaron los vínculos de las entidades financieras y las constructoras con los principales conglomerados financieros del país, que a su vez están vinculados a circuitos globales de inversión. Adicionalmente, muchas de las principales empresas industriales que actúan como grandes propietarias del suelo en el polígono del macroproyecto son subsidiarias de compañías multinacionales. En general, estas multinacionales han entrado en el mercado mediante la compra de empresas de origen regional durante las últimas décadas. Al estar vinculadas a circuitos globales por control accionario, tienen mayores posibilidades frente

a ofertas de operaciones inmobiliarias con el suelo de su propiedad, ya que los mercados vinculados a una planta en particular pueden atenderse no solo con la posibilidad de relociarla, sino también con modificaciones en otras plantas existentes en otros lugares del país o del mundo.

El suelo urbano se convierte así, en un activo más en los esquemas de valoración y decisión de corporaciones globales. De esta manera ya ha sucedido con los dos mayores proyectos de vivienda en ejecución dentro del polígono, que fueron construidos en las antiguas plantas de Coltejer, una gran empresa textilera, propiedad de Kaltex, empresa mexicana de tejidos que además participa en la industria inmobiliaria en ese país, y Peldar, una subsidiaria de

Owens Illinois, empresa estadounidense y mayor productor mundial de envases de vidrio.

Conclusiones

En las secciones anteriores se ha presentado una perspectiva de análisis sobre el estado y desarrollo de la Centralidad Sur, que brinda alternativas frente a la interpretación oficial. Al considerarse el megaproyecto en el contexto de las dinámicas más amplias del mercado inmobiliario local y de las políticas de planeación locales y metropolitanas, se puede argumentar que la Centralidad Sur es solo una estrategia parcial en la transformación de esta zona de la ciudad. Paralelamente, se han consolidado espacios de acumulación que se afirman en los márgenes del proyecto y en equilibrio con sus vacíos y zonas grises.

Estos espacios de acumulación se han consolidado mediante las estrategias de concentración de inversiones y producción de frentes de valorización por parte de las empresas promotoras-constructoras, en una dinámica ambigua frente a los lineamientos del megaproyecto. Las decisiones de inversión y el cambio de uso del suelo resultan de una negociación de agendas entre la industria inmobiliaria, las administraciones locales y los propietarios del suelo, que en el polígono de planeación de la Centralidad Sur son principalmente empresas industriales. Lo anterior se debe a que la superposición de normas metropolitanas y municipales generan un esquema de gobernanza que fomenta los canales informales de negociación. La escala de actuación de los agentes es determinante en este proceso: aquellos más vinculados a los circuitos globales de inversión tienden a ser los primeros en vincularse a las transformaciones propuestas en el macroproyecto con grandes inversiones inmobiliarias.

La vinculación con cadenas globales de producción, inversión y toma de decisiones condiciona las estrategias de agentes clave más conectados con escala global como las industrias, los bancos y los fondos de inversión. En este sentido, se observa una alta centralidad y capacidad de dirección de los agentes

financieros en la industria inmobiliaria en la zona de estudio, con presencia determinante de los principales conglomerados financieros del país y vínculos con los circuitos financieros internacionales por vía de la propiedad accionaria. En términos de la producción del espacio urbano, la dinámica descrita explica la simultaneidad de la expansión hacia las periferias, la renovación urbana, la integración y la diferenciación morfológica, todo en función de las tensiones y negociaciones de agentes inmobiliarios, terratenientes y administraciones locales.

Lo anterior invita a la reflexión sobre el uso de conceptos como financiarización y gobernanza. Es necesario reconocer las múltiples relaciones y complejidades constitutivas de estos procesos, especialmente en los arreglos espaciales multiescalares y dinámicos como el descrito en este artículo. Lejos de ser categorías que explican todo de forma abstracta, sirven para arrojar luz sobre las dinámicas concretas de distintos contextos. Por ejemplo, lo presentado en este artículo muestra que la financiarización, como predominio de la lógica financiera en la acumulación, está presente más allá de los mercados financieros y las transacciones con títulos inmobiliarios. Su expresión en la representación del espacio urbano como activo financiero es clave en la configuración de las agendas, estrategias y arreglos de los agentes estudiados, así como en las representaciones del espacio urbano. Grandes intervenciones como la Centralidad Sur seguirán transformando el paisaje urbano de nuestras ciudades y la forma en que sus habitantes conciben el espacio que habitan. Este último aspecto resulta de gran importancia para profundizar en futuras investigaciones.

Referencias

- Aalbers, M. B. (2020). Financial Geography III: The Financialization of the City. *Progress in Human Geography*, 44(3), 595-607. <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>
- Area Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2010). Acuerdo metropolitano 18 del 10 de diciembre de 2010, por el cual se adopta y



- reglamenta en los aspectos metropolitanos el macroproyecto centralidad sur y se definen las condiciones de vinculación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. G.O. 3779 del 29 de diciembre de 2010. http://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/a_amva_0018_2010.htm
- AMVA. (2018). Revisión y ajuste macroproyecto centralidad sur. Documento diagnóstico. Medellín.
- AMVA. (2019). Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot). Medellín.
- Betancur Agudelo, J. A. y Montoya G., J. W. (2014). Políticas urbanas y regionales y la construcción del espacio metropolitano de Medellín. *Perspectiva Geográfica*, 19(1), 29-60. <https://doi.org/10.19053/01233769.3321>
- Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). (2014). POT de Medellín 2014-2026. *Revista Construyendo Noticias*, 1(5), 5-7.
- Camacol. (s. f). Coordinada Urbana. <https://camacol.co/productividad-sectorial/modernizacion-empresarial/coordenada-urbana>
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2011). El territorio de la economía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Informes Estudios Económicos.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1001 y se dictan otras disposiciones. D. o. 43 091.
- Franz, T. (2018). Power Balances, Transnational Elites, and Local Economic Governance: The Political Economy of Development in Medellín. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 33(4), 85-109. <https://doi.org/10.1177/0269094218755560>
- Kennedy, L., Robbins, G., Bon, B., Takano, G., Varrrel, A. y Andrade, J. (2014). Megaprojects and Urban Development in Cities of the South. *Chance2Sustain*, 5.
- Guironnet, A. y Halbert, L. (2014). The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications. *The Oxford Handbook of Urban Politics*, 63(11), 5-32.
- Harvey, D. (2001). Globalization and the “Spatial Fix”. *Geographische revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion*, 3(2), 23-30.
- Rolnik, R. (2015). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Santana Rivas, L. D., Ortiz Núñez, S. y Cardona Trujillo, H. (2021). ¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización. *Revista INVI*, 36(103), 235-267. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300235>
- Suárez Montoya, A. (2021). *Saqueo. Estudio de la economía colombiana 1990-2020*. Ediciones Aurora.
- Theurillat, T., Vera-Büchel, N. y Crevoisier, O. (2014). Commentary: From capital landing to urban anchoring: The negotiated city. *Urban Studies*, 53(7), 1509-1518. <https://doi.org/10.1177/0042098016630482>
- Vélez, C. (2018). *Lecciones Aprendidas Del Proyecto Parques Del Río Medellín [Trabajo de grado de maestría]*. Universidad EAFIT. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/12762>
- Vergara Constela, C. (2013). Gentrificación y renovación urbana. Abordajes conceptuales y expresiones en América Latina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 33(2), 219-234. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2013.v33.n2.43006
- Zambrano, D. (2019, 15 de octubre). Pleito a la vista por demanda a PBOT de Sabaneta. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/demandan-tres-articulos-del-pbot-de-sabaneta-AB11762345>
- Zapata-Cortés, O. L. (2017). Valorización e internacionalización de Medellín, 2008-2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 47(126), 111-141. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v47n126.a06>
- Zunino, E. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. *Eure (Santiago)*, 28(84), 103-116. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1231>