

Artículo Original / Article

Geografías de la provisión de vivienda social metropolitana en Medellín (2002-2020)

Geographies of the Provision Metropolitan Social Housing in Medellín (2002-2020)

Angela Alzate-Navarro , Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Colombia.

Luis Daniel Santana Rivas , Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat. Colombia.

CONTACTO: amalzat1@unal.edu.co

CÓMO CITAR: Alzate-Navarro, A. y Santana Rivas, L. (2024). Geografías de la provisión de vivienda social metropolitana en Medellín (2002-2020). *Revista de Urbanismo*, (51), 1-22. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2024.74214>

Resumen: En las dos últimas décadas, el modelo de gestión para la provisión de vivienda social en Colombia ha cambiado en el marco de un régimen urbano neoliberal con implicaciones espaciales a escala metropolitana. El objetivo es analizar las geografías de la provisión de vivienda social en Medellín y su entorno metropolitano, en el marco de las políticas públicas del régimen urbano neoliberal. Metodológicamente, se desarrolla a través de tres fases; una revisión teórica del cambio de régimen urbano pasando de un régimen desarrollista a otro neoliberal; la identificación del marco jurídico-técnico que rige la provisión de vivienda social en Colombia y; finalmente, una caracterización de los procesos de estructuración de un nuevo régimen urbano neoliberal en materia de provisión de vivienda social en el entorno metropolitano Medellín, contrastando las políticas públicas de provisión de vivienda con las geografías producidas por estas con la actividad edificadora. Los resultados muestran cómo se han producido nuevas geografías de la provisión de vivienda social en las dos últimas décadas, donde prevalece el modelo de gestión predio a predio y el crecimiento de la urbanización a escala regional.

Palabras clave: desarrollo urbano, financiación de la vivienda, geografía urbana, planificación urbana, política de la vivienda

Abstract: *In the last two decades, the management model for the provision of social housing in Colombia has changed within the framework of a neoliberal urban regime with spatial implications at a metropolitan scale. The objective is to analyze the geographies of the provision of social housing in Medellín and its metropolitan environment within the framework of the public policies of the neoliberal urban regime. Methodologically, it is developed through three phases: a theoretical review of the change of urban regime going from a developmentalist regime to a neoliberal one, the identification of the legal-technical framework that governs the provision of social housing in Colombia and, finally, a characterization of the structuring processes of a new neoliberal urban regime in terms of the provision of social housing in the metropolitan environment of Medellín, contrasting the public policies of housing provision with the geographies produced by them with the building activity. The results show how new geographies of social housing provision have been produced in the last two decades, with the management model prevailing on each property basis and the growth of urbanization on a regional scale.*

Keywords: housing finance, housing policy, urban development, urban geography, urban planning

Introducción

La búsqueda de mecanismos de financiamiento para la provisión de vivienda ha sido la constante a lo largo de la historia de las iniciativas legislativas y del ejecutivo en materia de políticas de vivienda social en Colombia desde la aprobación de la Ley 46 de 1918, conocida como ley de vivienda obrera que introdujo mecanismos incipientes de financiamiento con recursos municipales; otro ejemplo lo constituyen las iniciativas legislativas y del ejecutivo para estructurar un sistema hipotecario privado durante la década de 1920 o público a partir de la década siguiente como lo muestran los decretos 1998 de 1931, 234 y 711 de 1932 que se aprobaron en el marco de la estructuración de un régimen desarrollista para la provisión de vivienda social. A través de este, el Estado fungía como gerente y principal actor en la producción del espacio urbano, pasando por el mecanismo de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) entre los años setenta y noventa, hasta los mecanismos de financiamiento de carácter neoliberal que surgieron en la década de los noventa. Sin embargo, otras variables han emergido en diferentes momentos como la salubridad y la higiene de las viviendas para familias obreras, el control a los cánones de arrendamientos, los mecanismos institucionales, de gestión y planificación, la provisión de vivienda rural y de vivienda social urbana, el fomento a la construcción como estímulo para la economía nacional, entre otros como lo constata la revisión de los marcos jurídico-técnicos de estos periodos y que se verá más adelante.

La producción normativa en materia de políticas públicas de vivienda en Colombia es muy extensa, la revisión que aquí se hace es una síntesis parcial a partir de 1991 cuando se aprueba la nueva Constitución Política de Colombia y con esta se inicia un cambio en los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento para la provisión de vivienda social en el país. Es importante aclarar que el presente trabajo no tiene como finalidad hacer una evaluación de la efectividad de las políticas públicas de vivienda; el objetivo principal es analizar las geografías de la provisión de vivienda social en Medellín y su entorno metropolitano en el marco de las políticas públicas reciente del régimen urbano neoliberal, es decir, analizar los patrones de localización y distribución de la vivienda social en las últimas décadas.

A través de la lectura de las políticas públicas de provisión de vivienda en Colombia, se revisan las intenciones desde el Estado plasmadas en políticas públicas, para esto, se usan como fuentes las leyes y decretos nacionales y locales en materia de provisión de vivienda social que se han aprobado desde 1991 y que están disponibles en los repositorios institucionales del Estado, principalmente, los archivos del Sistema Único de Información Normativa del Ministerio de Justicia y los repositorios institucionales locales. Los proyectos de vivienda se revisan a partir de los registros metropolitanos de la actividad edificadora de Camacol y en los geoportales de los municipios del valle de Aburrá y del Área Metropolitana.

La desestructuración del régimen urbano desarrollista¹ entre las décadas de los ochenta y noventa en Colombia, en materia de provisión de vivienda social implicaron un desmonte del modelo de provisión

1. Reescalando a lo urbano la categoría de regímenes políticos de Peet (2012), los regímenes urbanos se podrían considerar mecanismos político-económicos de poder de gobiernos e instituciones gubernamentales multiescalares para direccionar los cambios económicos y sociales, y a su vez, la regulación, organización y producción del espacio urbano en una formación social capitalista. En este sentido, el régimen urbano desarrollista se basó en la promoción estatal de una modernización urbanizadora, para difundir el capitalismo a partir de ciertas estrategias (Alzate, 2023a).

público en el cual el Estado (Vellinga, 1997) fungía como promotor, constructor y financiador; asimismo, en términos ideológicos, la vivienda se empezó a conceptualizar más como un bien de consumo que como un derecho (Alzate Navarro, 2023a). Posteriormente, la estructuración de un nuevo régimen urbano en materia de vivienda, esta vez con carácter neoliberal, se concretó con la aprobación de la Ley 3 de 1991. No obstante, ya se había empezado a expresar paulatinamente desde la década anterior a través de la construcción de un modelo que se basó en criterios subsidiarios como la creación del subsidio a la demanda, y a partir de la década de los noventa y las posteriores, en la focalización en grupos más pobres o vulnerables o el incremento de un mercado privado de vivienda de bajo costo. Bajo esta nueva forma de régimen urbano, el Estado colombiano empezó a cumplir un rol de facilitador, pero no asumió todos los procesos de provisión como en el modelo desarrollista que lo antecedió; en el nuevo enfoque, abre el espacio al sector privado favoreciendo el capital inmobiliario y financiero (Alzate Navarro, 2023a). En este sentido, aunque la vivienda es una necesidad básica, no es considerada como un derecho fundamental (Fique, 2008) sino como una mercancía que incluso tasa la vivienda social mínima en términos de costos.

Bajo esta nueva perspectiva mercantilista, para el caso de Medellín y su entorno metropolitano interesa indagar sobre las geografías producidas en los procesos de provisión de vivienda social en el marco de las políticas públicas del régimen urbano neoliberal en las últimas décadas, partiendo de las preguntas sobre ¿cuáles han sido las políticas públicas nacionales y locales en materia de provisión de vivienda social vistas bajo la perspectiva de un nuevo régimen urbano neoliberal? y ¿de qué manera estas políticas públicas de provisión de vivienda han impactado los patrones de localización y distribución metropolitana de los proyectos de vivienda social?

Marco teórico

En el presente trabajo se reescala a lo urbano la categoría de regímenes políticos de Peet (2012), los regímenes urbanos se podrían considerar mecanismos político-económicos de poder de gobiernos e instituciones gubernamentales multiescalares para direccionar los cambios económicos y sociales y, a su vez, la regulación, organización y producción del espacio urbano en una formación social capitalista, en este caso, la provisión de vivienda social que se leerá a través del marco regulatorio.

Provisión de vivienda social en el marco de un régimen urbano desarrollista

El régimen urbano desarrollista que prevaleció en Colombia desde mediados del siglo XX hasta la década del ochenta inició con la desestructuración del modelo anterior, es decir, del régimen urbano liberal (Alzate Navarro, 2023a), el. Esta desestructuración implicó la sustitución de las prácticas sociales de caridad e higienismo que primaron en la provisión de vivienda social de la primera mitad del siglo XX, por programas públicos centralizados de financiación y construcción de vivienda social; también significó la desamortización de las propiedades eclesiásticas en las ciudades para incorporar este suelo al naciente mercado de tierras urbanas, como ocurrió en otros países de América Latina, por ejemplo en Chile (Hidalgo, 2002). Casi en paralelo a este proceso de desestructuración, se empezó a estructurar un nuevo régimen urbano, esta vez de carácter desarrollista, bajo las nuevas políticas económicas que orientaron las instituciones públicas de América Latina. Como lo muestra Gorelik (2022), entre 1940 y 1970, la región de América Latina vivió un período intenso de transformaciones políticas, económicas y sociales con un acelerador proceso de urbanización, incluyendo grandes áreas urbanas de marginalidad.

Revisando el marco normativo de la vivienda en Colombia en las primeras décadas del siglo XX, se puede decir que la estructuración de un nuevo régimen urbano desarrollista implicó la creación tanto de bancos públicos hipotecarios, que centralizaban en el Estado nacional las funciones de construcción y gestión de la vivienda —por ejemplo, la creación del Banco Central Hipotecario (BCH) y del Instituto de Crédito Territorial (ICT) mediante los decretos 711 de 1932 y 200 de 1939, respectivamente—, como de cajas de trabajadores industriales y otras formas de asociación para la adquisición y provisión de vivienda social, por ejemplo, la Ley 46 de 1939 de fomento al mejoramiento de la vivienda rural, el Decreto 380 de 1942 de fomento de las industrias de edificación y mejoramiento de la vivienda popular, el Decreto 1579 de 1942 que modificó al ICT y favoreció el fomento de la construcción de viviendas obreras o la Ley 29 de 1945 de fomento a la construcción de viviendas urbanas, como solución al problema de los arrendamientos. Sin embargo, la oferta de vivienda social de estas entidades no alcanzó a cubrir toda la demanda, solo atendieron una pequeña proporción de la población urbana vinculada al mercado de trabajo formal, principalmente, obreros y empleados públicos. En este sentido, revisando el marco normativo, se puede observar que los procesos iniciales de estructuración del régimen urbano desarrollista implicaron la creación de los mecanismos institucionales y de financiamiento público de la vivienda para clases medias y obreras entre las décadas del treinta y el cincuenta; posteriormente, este régimen se reestructuró a partir de tres momentos que implicaron: 1) atender el problema de la vivienda y la reforma urbana; 2) el fomento a la construcción como estrategia económica contracíclica y el sistema UPAC; y 3) el subsidio familiar de vivienda.

El problema de la vivienda y la reforma urbana en Colombia a partir de la década de los sesenta.

De acuerdo con Hardoy y Moreno (1972), a mediados del siglo XX en América Latina se dio un proceso de urbanización sin precedentes que, sumado a los problemas rurales que demandó esta nueva urbanización, conllevó a importantes debates sobre reformas urbanas y agrarias en la región entre las décadas del sesenta y el setenta. Dentro de estos debates, la vivienda se consideró una cuestión de alta relevancia, por ejemplo, Ibarra y Ortega-Esquivel (2023), en la revisión que hacen sobre tres conjuntos habitacionales planificados en Chile entre 1961 y 1965, la vivienda se constituye en un elemento clave en la planificación urbana durante este período, algo similar ocurre en Colombia, pues como parte de los procesos de estructuración conceptual, política, jurídico-técnica del marco regulador de la vivienda, durante el régimen urbano desarrollista a inicios de la década del sesenta, en el Congreso de la República de Colombia, se presentaron los primeros proyectos de ley de reforma urbana (Alzate-Navarro, 2019a), conocidos como los proyectos de ley del techo que correspondieron a los proyectos de ley 51 de 1960 y 150 de 1964. El objetivo principal de estos fue atender el agravado problema de la vivienda urbana ante el acelerado incremento demográfico, en contraste con una baja inversión pública en vivienda social urbana que representaba solo el 1,55 % anual de la inversión total del Estado. Este aumento de la población urbana estaba motivado, según el proyecto, por el cambio de una estructura rural agraria hacia una industrial urbana como parte de las políticas económicas desarrollistas. Estos proyectos de ley del techo giraron en torno a dos estrategias: la primera enfrentó el problema del incremento descontrolado de los arrendamientos urbanos que, ante la creciente especulación de los precios de estos, afectaba el hacinamiento urbano y las condiciones materiales de la vivienda; y la segunda, asumió el reto de la promoción de construcción de viviendas sociales urbanas para los grupos sociales más vulnerables considerando dos grupos de familias —familias obreras asalariadas y familias con infraingresos— con el propósito de afrontar el déficit que, de acuerdo con el proyecto de ley 51 de 1960, se calculaba en 116.100 viviendas faltantes para 1960 y con un déficit proyectado por el ICT de 1.200.000 viviendas para 1980, siempre y cuando este problema no fuera atendido por parte del Estado.

Estos dos proyectos de ley del techo propusieron la creación de un Banco de Vivienda y la inversión forzosa como los principales mecanismos para financiar la vivienda social. Esta correspondería a un ahorro obligado por parte de los arrendadores de inmuebles quienes deberían invertir el 10 % de los cánones de arrendamiento en el Banco de Vivienda de carácter público, el cual estaría encargado de financiar la adquisición de tierras y la construcción de viviendas sociales. Las viviendas producidas por el Estado a través de estos mecanismos no estarían destinadas para la venta sino para un tipo de arrendamiento social para la población más vulnerable (familias con infraingresos) que no tenía las condiciones materiales suficientes para asumir los costos de la propiedad privada y, por lo tanto, era necesario establecer estrategias de asistencia social estatal. A estos proyectos de ley, en el marco de los debates de la reforma urbana, le siguieron otros que propusieron mecanismos institucionales, de gestión y financiamiento para atender el problema de la vivienda urbana; sin embargo, fueron intentos fallidos por lograr que, la planeación del Estado relativa al mercado de la vivienda social y de tierras urbanas se desarrollara bajo una política redistributiva para disminuir la injusticia socioespacial urbana que se presentó en los debates legislativos de estos proyectos como un diagnóstico del problema de la vivienda urbana, principalmente social, en Colombia durante este periodo.

El fomento a la construcción como estrategia económica contracíclica en la década de los setenta. De acuerdo con Boisier (2018), América Latina en la década de los setenta, tuvo importantes desarrollos teóricos y prácticos frente a políticas públicas de planeación para el impulso de la región, entre ellos, el fomento a la industria de la construcción, principalmente de vivienda, para promover el desarrollo económico a escala nacional y regional. No obstante, hacia finales de la década, las propuestas de reforma urbana que hoy reposan en la Hemeroteca del Congreso de la República de Colombia y que fueron revisadas para el presente trabajo, en sus debates en el Congreso reclamaron una nueva mirada, ya no solo se trataba del problema de la vivienda sino del desarrollo urbano en su conjunto; esta nueva mirada surgió en el marco de la Reforma Constitucional de 1968 que propuso una modernización del Estado en sus funciones de planear y ordenar el gasto público. Bajo este marco nacional, y con la influencia latinoamericana de la Cepal, las nuevas propuestas sobre la reforma urbana se basaron en una planeación del desarrollo integral que intentaba conectar la planeación urbana (de carácter físico) con la planeación social y económica. Desde 1975, Hardoy (1996) había planteado la necesidad de vincular estos dos tipos de planificación en América Latina para fomentar el desarrollo de la región. Además, como lo afirma Alzate-Navarro (2019a), en cuanto a las relaciones gubernamentales en materia de urbanismo durante el régimen urbano desarrollista, se produjo un proceso de reestructuración en el cual el Estado impulsó normas generales de aplicación local para luego, coordinar de manera activa la totalidad del desarrollo territorial asumido en la escala regional-urbana mediante la gestión de sistemas urbanos, la compensación regional y la instalación de industrias multiplicadoras. Esto implicó una forma de planeación del desarrollo de la ciudad con enfoque sectorial e integrador que incluyó a la construcción como una estrategia de reestructuración del mercado de la vivienda para ampliar su cobertura mediante políticas contra-cíclicas de creación de empleo y demanda interna, por ejemplo, a través de macroprogramas de vivienda social financiados por programas de fomento al desarrollo (Alzate Navarro, 2023a). Así, durante las décadas del sesenta y del setenta, los debates frente a la reforma urbana buscaron promover al sector de la construcción como estratégico en la economía nacional; esto se apoyó en parte en las recomendaciones de Currie (1965) con respecto a la relación entre desarrollo urbano e industria bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Fomentar la construcción como estrategia económica nacional requería generar las condiciones jurídico-técnicas suficientes para garantizar el financiamiento de esta estrategia; así, el Decreto 667 de 1972 —aprobado bajo el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)— mediante el cual se creó el UPAC y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, consideró en su primera parte que, en el Plan de Desarrollo había establecido la necesidad de canalizar recursos hacia el sector de la construcción y con este sector generar empleos; además, que los ahorros privados eran insuficientes para el logro de una política de desarrollo urbano eficaz y oportuna, la cual requería disponer de fondos suficientes. Este decreto también consideró que el mercado de capitales necesitaba incrementar la tasa de ahorro para inversiones con títulos de largo plazo dirigidos al financiamiento de la construcción y, por lo tanto, se requería no solo estimular el ahorro privado sino canalizar parte de este para el sector de la construcción con la doble finalidad de suministrar vivienda y generar empleo.

En 1968, durante el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), a través del Decreto 3118 ya se había creado el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) con la finalidad de administrar las cesantías de los trabajadores públicos y oficiales del país; según el decreto en el artículo 2º, entre los objetivos del FNA del ahorro estaban “c) contribuir a la solución del problema de vivienda de los servidores del Estado” y “f. promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación no inflacionaria de proyectos de especial importancia para el desarrollo económico y social”.

En materia de ordenamiento territorial, en el marco de los debates sobre la reforma urbana iniciados en 1960, se aprobó la Ley 61 de 1978 —conocida como la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano—; esta ley estaba orientada hacia un tipo de planeación del desarrollo integral que vinculara todos los sectores de la vida urbana (económico, social, cultural y ecológico) con la finalidad de alcanzar el progreso humano y el mejoramiento de la calidad de vida, a diferencia de los planes reguladores que habían prevalecido en las dos décadas anteriores y que buscaban principalmente el ordenamiento físico de la ciudad. En reemplazo de estos, esta ley incorporó los Planes Integrales de Desarrollo (PID) y estableció su obligatoriedad para todos los núcleos urbanos con una población superior a 20.000 habitantes; además, dispuso otros instrumentos de carácter desarrollista como el control público de los usos del suelo urbano en su artículo 5, en el cual se establecía que, para alcanzar un desarrollo urbano de manera concertada entre los sectores público y privado, se racionalizaría la intervención del Estado en: 1) la producción y distribución de materiales para la construcción; 2) las inversiones para vivienda; y 3) las modalidades de compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social. Posteriormente, se formularon varios PID, entre ellos, el de Medellín (1986), incluso se formularon planes conjuntos como ocurrió con los municipios metropolitano del valle de Aburrá en 1985 (Alzate Navarro, 2023a).

El subsidio familiar de vivienda durante la década de los ochenta. Durante la década de los ochenta, se aprobaron varias normas tendientes a fortalecer la regulación y control del subsidio familiar de vivienda. A finales del gobierno liberal del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se aprobó la Ley 25 de 1981 por medio de la cual se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar; esta ley fue modificada por reglamentaciones posteriores como el Decreto 2463 de 1981. A continuación, se aprobó la Ley 21 de 1982 por medio de la cual se modificó el régimen del subsidio familiar y se reglamentó la organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Durante el gobierno conservador de Belisario Betancur (1982-1986), en materia de subsidio familiar se aprobó la Ley 31 de 1984 que tuvo como objeto reconocer la representación auténtica a los beneficiarios del subsidio familiar en los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación.

Hacia finales de la década de los ochenta, durante el gobierno liberal de Virgilio Barco (1986-1990) se aprobó el Decreto 341 de 1988, a través del cual se modificaron la Ley 25 de 1981 (Superintendencia del Subsidio Familiar) y la Ley 21 de 1982 (régimen del subsidio familiar). Las consideraciones de este decreto se fundamentaron sobre la importancia de garantizar un adecuado funcionamiento de las cajas de compensación familiar, la eficacia de los mecanismos de control y el cumplimiento de las leyes sociales; de ahí la necesidad de expedir un estatuto que clarificase las relaciones entre las cajas y el Estado para contribuir al mejor desempeño de estas. También se aprobó el Decreto 784 de 1989 por el cual se reglamentaron parcialmente las leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, en lo referente a la reglamentación de del Subsidio Familia, al régimen de los afiliados, a las tipologías del subsidio (en especie y en servicios) y al régimen de los pensionados. La última modificación al régimen del subsidio familiar durante el gobierno de Barco fue la reglamentación del derecho a la representación —ante los Consejos Directivos de las Corporaciones y en el Consejo Asesor de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero— por parte de los trabajadores beneficiarios del Subsidio Familiar en dinero que administran las Cajas de Compensación Familiar y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, según el Decreto 1531 de 1990.

Desestructuración del régimen urbano desarrollista y sus implicaciones en la provisión de vivienda. La Ley 9 de 1989 de reforma urbana se aprobó hacia el final del gobierno liberal del presidente de la República, Virgilio Barco; según Alzate-Navarro (2023a) esta se constituyó en una síntesis parcial de los debates sobre la reforma urbana que iniciaron con el Proyecto de Ley 51 de 1960 —conocido como ley de techo— con el cual se puso en tensión el problema de la vivienda social y la marginalidad urbana. La reforma urbana contenía una serie de regulaciones que reforzaban el papel del Estado en la producción del espacio urbano —mediante la creación de mecanismos jurídico-técnicos para la habilitación de tierras urbanas— que favorecía al sector de la construcción, pero iba en contra de los intereses de los terratenientes urbanos. Según Alfonso (2012), existía una tensión entre el carácter regulador y estatista de la Ley de Reforma Urbana de 1989 y la cercanía del presidente Barco con el gremio de la construcción, relación que había sido fortalecida durante su paso como alcalde de Bogotá. Además, la ley parecía combinar, por un lado, una síntesis parcial de las propuestas liberales de la década de los sesenta y, por otro, algunos instrumentos de financiamiento orientados hacia políticas más financiarizadas y proempresariales.

En materia de provisión de vivienda social, varios de los instrumentos introducidos por la reforma urbana favorecían este propósito, por ejemplo, la expropiación que preocupó, principalmente, a los terratenientes, subordinaba el derecho de propiedad individual, al interés colectivo mediante el principio de la función social de la propiedad permitiendo al Estado expropiar terrenos con el avalúo catastral de carácter público hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) —y no al precio comercial—, estos terrenos expropiados tenían diversos fines: provisión de vivienda social, conservación de patrimonio urbano o rural, conservación ambiental, consecución de terrenos para expansión urbana, ejecución de infraestructuras colectivas (vías, servicios públicos), provisión de espacios públicos, reubicación y legalización de asentamientos y funcionamiento de empresas públicas.

Otro de los instrumentos incorporado por la Ley 9 de 1989 o de reforma urbana que favorecía la provisión de vivienda social fueron los 'Bancos de Tierras' (artículos del 70 al 76) que podían ser conformados por las administraciones municipales para garantizar el suministro de áreas de expansión y controlar la especulación de los precios del suelo gracias a la preminencia del avalúo público sobre el comercial. Además, a los terratenientes urbanos, cuya propiedad fuese urbanizable, pero no estuvieran urbanizada o estuviese sin construir, podían sufrir un proceso de 'extinción de dominio' legitimado bajo el principio de la función social de la propiedad.

La provisión de vivienda además de beneficiarse de los anteriores instrumentos buscaba ser dirigida por entidades públicas como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario. No obstante, uno de los instrumentos de financiamiento para esas dos entidades era el mercado secundario de hipotecas que se adicionó a otros instrumentos de deuda pública como los 'Pagarés de Reforma Urbana' y 'Bonos de Reforma Urbana' (artículos 99 al 105) que tenían como finalidad ser usados en las transacciones entre el Estado y particulares.

El análisis sucinto de la reforma urbana revela que, pese al intento por producir suelos urbanos o urbanizables, beneficiando a los constructores privados, esta representó el punto culmen del régimen urbano desarrollista pues promovió la acción directa del Estado en la financiación urbana como un agente inmobiliario sui generis con capacidad para incidir en el mercado del suelo, haciendo más eficiente la coordinación entre los intereses públicos y los privados. La ley contó, además, con un interés en salvaguardar los intereses de hogares con viviendas producto del proceso informal de ocupación, ampliando los perímetros urbanos y legalizando la propiedad de aquellas; daba preponderancia a la generación de vivienda de interés social a partir de entidades públicas como el ICT y el BCH que desaparecerían, paulatinamente, durante la década siguiente en pleno viraje neoliberal. Un ejemplo de las regulaciones aprobadas como parte de este viraje, en materia de provisión de vivienda lo constituye la Ley 45 de 1990 mediante la cual se aprobaron sobre intermediación financiera, se reguló la actividad aseguradora y se concedieron facultades en materia de financiamiento hipotecario, entre otras.

El artículo 4° de la Ley 45 de 1990 permitió que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda participaran en el capital de sociedades fiduciarias y de fondos de pensiones y cesantías, y que las sociedades fiduciarias participaran en el capital de sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, es decir, se abren nuevas posibilidades a la financiación de la vivienda con la intermediación del sector privado. El mismo año se aprobó la Ley 49 de 1990 que reglamentó el financiamiento de la vivienda de interés social en el capítulo XI definiendo algunas funciones de las Cajas de Compensación familiar y el manejo que estas deberían dar a los subsidios familiares para vivienda.

En síntesis, la desestructuración del régimen urbano desarrollista, en materia de provisión de vivienda social implicó un desmonte del modelo de provisión público en el cual el Estado fungía como promotor, constructor y financiador; adicionalmente, en términos ideológicos la vivienda se empezó a conceptualizar más como un bien de consumo que como un derecho.

Provisión de vivienda social en el marco de la estructuración de un régimen urbano neoliberal

No obstante, como parte de las estrategias para el desmonte del régimen urbano desarrollista en Colombia, en materia institucional para la provisión de vivienda social con la Ley 3 de 1991 se inició la creación de un sistema nacional de vivienda de interés social, se estableció el subsidio familiar de vivienda o subsidio a la demanda y se reformó el ICT cambiando su nombre por Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), este último fue liquidado a partir de 2003; además, se cerró el BCH en 2001, el cual habría sido una de las instituciones públicas de mayor aporte en la provisión de vivienda del durante el régimen urbano desarrollista (Alzate Navarro, 2023a). Este proceso de desestructuración del régimen urbano anterior, también implicó el desmonte el modelo de provisión de vivienda social en el cual el Estado actuaba como promotor, constructor y financiador; y como se dijo anteriormente, en términos ideológicos, en el marco de un Estado con carácter neoliberal (Brenner, 2003), la vivienda se empezó a conceptualizar más como un bien de consumo que como un derecho fundamental (Fique, 2008), favoreciendo el

reescalamiento del carácter neoliberal en la producción del espacio urbano (De Mattos, 2010, 2013; Harvey, 2007a, 2007b; Hidalgo et al., 2016).

Así, la estructuración de un nuevo régimen urbano de carácter neoliberal implicó la construcción de un modelo basado en criterios subsidiarios (Hidalgo et al., 2022; Santana Rivas et al., 2021), tal como había empezado a estructurarse desde la década de los ochenta. Es decir, la configuración de mecanismos como el subsidio a la demanda, la focalización en grupos de bajos ingresos o vulnerables, la creación de un mercado privado de vivienda económica, donde el Estado ahora actúa como facilitador, pero sin asumir todos los procesos de provisión, abre el espacio al capital inmobiliario y financiero para asumir sus antiguas funciones de gestión, construcción y financiamiento para la provisión de vivienda social. Como parte de este régimen se aprobó la Ley 388 de 1997 a través de la cual incorporaron los mecanismos jurídico-técnicos de ordenamiento territorial para promover modelos de gestión asociada con mayor participación del mercado en las antiguas funciones del Estado. Finalmente, como parte del proceso de reestructuración de este nuevo régimen, surge como estrategia la búsqueda de economías de escala para la producción de vivienda social, como es el caso de los macroproyectos de vivienda de interés social introducidos por la Ley 1469 de 2011 (para mejor comprensión de su aplicación en Colombia ver Blanco, 2023), y la búsqueda de soluciones orientadas al mercado para los problemas del déficit cualitativo, ocasionados por las estrategias para reducir el cuantitativo.

Este modelo de gestión neoliberal para la gestión urbana no es exclusivo de Colombia, otros autores como Vargas-Villafuerte y Cuevas-Calderón (2022) lo han estudiado para el caso de Lima metropolitana en Perú; Díaz (2019) ha revisado las políticas habitacionales y urbanismo neoliberal en la intervención estatal en la villa 20 en Argentina entre 1984 y 2018; y Carroza-Athens (2022) ha analizado las variaciones en la financiarización de la vivienda en Chile y Venezuela entre 2000 y 2015.

Otro de los rasgos característicos de este modelo de gestión urbana, especialmente para la provisión de la vivienda que ha tenido una importancia notable en la literatura reciente sobre estudios urbanos, es la financiarización de la vivienda (Delgadillo, 2021; Kalinoski y Prokopiuk, 2023; Santana Rivas, 2020; Santana Rivas et al., 2021); incluso, Rolnik et al., 2021 estudian el arriendo tanto formal como informal como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina ante los elevados costos del acceso a la vivienda propia o el acceso a través del arriendo. Otros autores como Salinas Arreortua (2019), quien ha revisado la relación entre las políticas de vivienda y su localización como una estrategia de control social, aspecto relevante para entender el ambiente construido que se produce, es decir, la organización socioespacial y funcional de la urbanización.

El Estado colombiano, con la aprobación de la Ley 1469 de 2011, adoptó medidas para promover tanto la oferta de suelo urbanizable —o agilizar la habilitación de este— como el acceso a la vivienda social a través de la incorporación de los macroproyectos de interés social nacional como nuevo mecanismo de planificación, gestión y financiamiento de la vivienda social con la concurrencia tanto de la iniciativa, organización y gestión pública (Nación, entidades territoriales, áreas metropolitanas y las autoridades ambientales), como de particulares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Esta ley en el párrafo de su artículo 2° establece que los macroproyectos podrán localizarse en los polígonos de tratamiento urbanístico de renovación urbana en el suelo urbano, y de desarrollo en suelo urbano, de expansión urbana o rural; sin embargo, esto contradice las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial porque favorece la urbanización del suelo rural al permitir el desarrollo de macroproyectos en

este tipo de suelo a través del tratamiento de desarrollo (tratamiento de carácter urbano). Para ello, esta ley estableció dos categorías de macroproyectos, la primera debe acogerse a las disposiciones del plan de ordenamiento territorial vigente del municipio donde se vaya a implementar, y la segunda, autoriza a los Concejos Municipales para modificar disposiciones del POT con base en un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde municipal.

La Ley 1537 de 2012, mediante la cual se aprobaron normas orientadas a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, en el capítulo octavo incorpora mecanismos para la habilitación de suelo urbanizable para vivienda social. Esta ley afina los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento de la vivienda propuestos por la Ley 1469 de 2011. Por ejemplo, en materia de mecanismos de planificación, promueve la construcción de vivienda social en el desarrollo de proyectos de renovación urbana, es decir, en procesos de crecimiento hacia adentro o reurbanización, y en proyectos en polígonos de desarrollo tanto en suelo urbano como de expansión urbana favoreciendo el crecimiento hacia afuera de la ciudad. En cuanto a los mecanismos de gestión y financiamiento, esta ley afina desde aquellos que tratan sobre la coordinación entre las diferentes entidades territoriales con el sector privado, las autoridades ambientales y las empresas prestadoras de servicios públicos (incluyendo la disminución o eliminación de trámites y costos, saneamiento y procedimientos jurídicos para la adquisición y/o habilitación de suelo urbanizable) hasta aquellos que faciliten la financiación de vivienda (subsidios, estímulos, exenciones, etc.). Todos estos mecanismos se concibieron como parte de la estrategia de viabilizar los macroproyectos de interés social nacional y así poner en marcha la estrategia para buscar economías de escala para la producción de vivienda social en el marco de la reestructuración de un régimen neoliberal.

Metodología

Revisando la provisión de vivienda social en el entorno metropolitano de Medellín entre 2002 y 2020

El desarrollo metodológico del presente trabajo partió de la revisión teórica del cambio de régimen urbano para la provisión de vivienda social en Colombia, de un régimen urbano desarrollista —donde el Estado fungía como principal actor y promotor de la vivienda social— a uno neoliberal —donde el mercado entró a desempeñar un rol principal en la gestión y financiamiento de la vivienda social—. Luego, se identificaron las normas —leyes, acuerdos, decretos y otros documentos normativos— que configuraron el actual marco jurídico-técnico que rige la provisión de vivienda social en Colombia. Posteriormente, se caracterizaron los procesos de desestructuración del régimen urbano desarrollista y la estructuración y reestructuración del régimen urbano neoliberal en materia de provisión de vivienda social en Medellín y su entorno metropolitano, contrastando las políticas públicas de provisión de vivienda —mecanismos de regulación y financiamiento y provisión de infraestructura— y las geografías producidas por estas —el ambiente construido y la forma urbana (la organización socioespacial y funcional)— en el marco del régimen urbano neoliberal en Medellín y su entorno metropolitano. Para esto, se hizo uso de las cartografías de los planes de ordenamiento territorial de los municipios del valle de Aburrá (tratamientos urbanísticos y usos del suelo) y de la base georreferenciada de la actividad edificadora del valle de Aburrá denominada Coordinada Urbana y producida por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) con datos entre 2002 y 2020, de esta base, se usó la variable de los proyectos inmobiliarios con destinación a uso residencial que no superaran el valor de 135 salarios mínimos mensuales vigentes para el año 2021 con precios indexados a ese mismo año.

Con estas variables se analizó: 1) La relación entre los mecanismos de planificación diferencial denominados tratamientos urbanísticos² a escala metropolitana (Decreto 1232 de 2020; Alzate-Navarro, 2023b), la localización de los proyectos residenciales dentro del rango de precios de la vivienda social y el tipo de modelo de gestión derivado de la prevalencia del tratamiento urbanístico; 2) la relación entre los tratamientos urbanos y el tipo de financiamiento de los proyectos de vivienda social (público, banca privada, cooperativa, recursos propios, etc.) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá; 3) la relación entre los tratamientos urbanos y el tipo de financiamiento de los proyectos institucionales que complementan el uso residencial entre 2002 y 2020 en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá; y 4) el ambiente construido y de la forma urbana producidas por estos nuevos proyectos de vivienda social.

Resultados y discusión

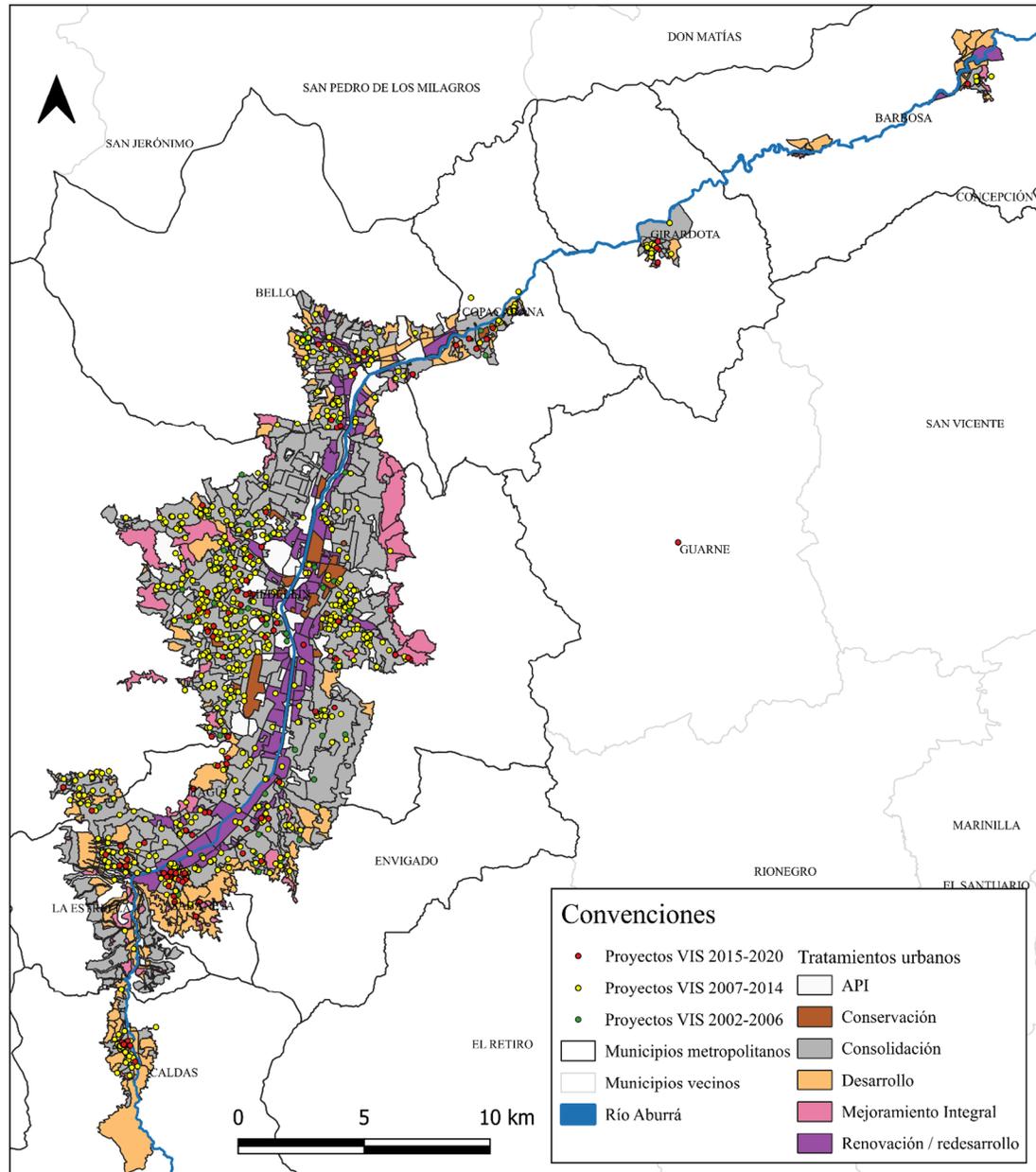
Mecanismos de planificación urbana diferencial: tratamientos urbanísticos

En el caso de Medellín, se puede observar que, pese a la sofisticación del modelo de planificación, gestión y financiamiento diseñado para ejecutarse a través de los macroproyectos de interés social nacional mediante los tratamientos de desarrollo para habilitar el crecimiento urbano hacia afuera de la ciudad construida o del tratamiento de renovación urbano en los procesos de reurbanización al interior de la ciudad, lo que muestra la actividad edificadora de la vivienda de interés social entre 2002 y 2020 es que ha prevalecido la construcción de este tipo de vivienda en los tratamientos de consolidación (Figura 1); es decir, ha prevalecido el modelo tradicional de construcción predio a predio. En términos de localización de los nuevos proyectos residenciales dentro del rango de precios de la vivienda social ha prevalecido la localización en los polígonos de consolidación mejor servidos de infraestructuras colectivas que, para Medellín corresponde con la ladera media, especialmente, en las zonas centro y suroccidental, y para los otros municipios, cerca de los centros urbanos tradicionales.

2. Los tratamientos urbanísticos corresponden a formas de regulación urbana diferencial que dependen de las intenciones de la planeación para cada polígono urbano: conservar, consolidar, mejorar, renovar o desarrollar (ver Alzate-Navarro, 2023b; Decreto 1232 de 2020).

Figura 1

Tratamientos urbanísticos y proyectos VIS (2002-2020) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá



Nota. Elaboración propia a partir de cartografías y reglamentos del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006, Acuerdo 048 de 2014) los POT de los municipios valle de Aburrá (Área Metropolitana del Valle de Aburrá [AMVA], 2019) y Coordinada Urbana (Cámara Colombiana de la Construcción [Camacol], 2020).

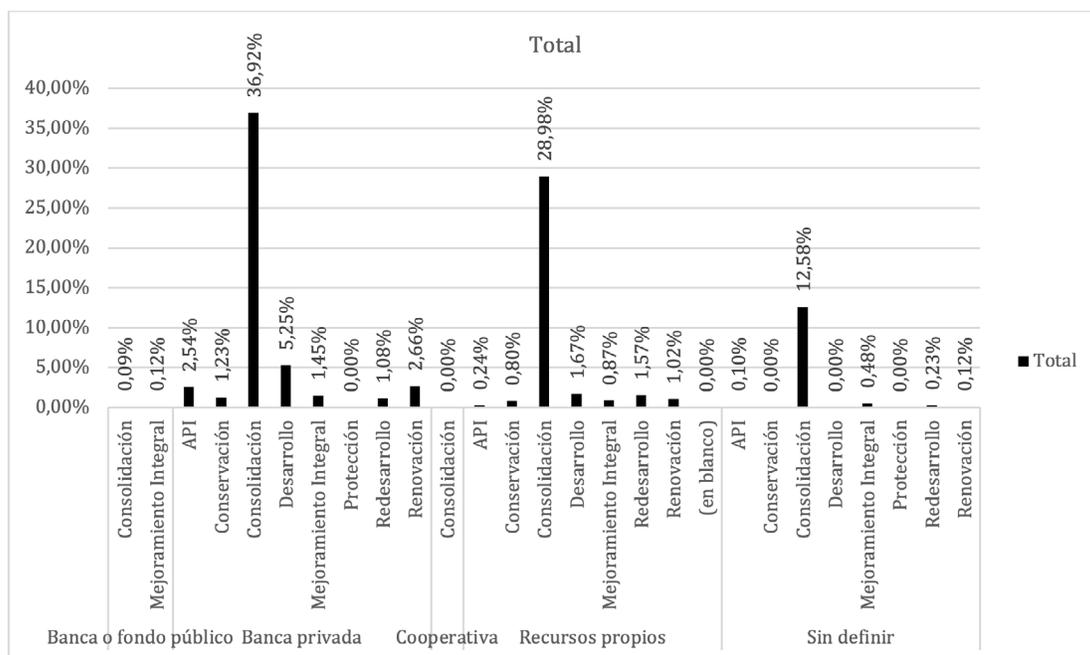
Mecanismos de financiamiento urbano

La desestructuración del régimen urbano desarrollista en materia de provisión de vivienda social implicó la retirada del gobierno nacional como principal fuente de financiamiento del desarrollo urbano para combatir el déficit fiscal, ejemplo de esto lo constituye la liquidación del ICT, del BCH y de INURBE como se dijo más atrás. Mientras que, la estructuración de un nuevo régimen urbano con carácter neoliberal

se fue gestando a partir de la búsqueda de nuevas estrategias, mecanismos y fuentes de financiamiento públicas o privadas y en diferentes escalas territoriales (locales, regionales, nacionales o globales) para aumentar el presupuesto urbano y territorial; por ejemplo, los modelos de planificación, gestión y financiamiento diseñados para los macroproyectos de interés nacional o los diferentes instrumentos creados para captar plusvalías urbanas (obligaciones urbanísticas, participación en plusvalía, etc.). En la Figura 2, donde se muestra la relación entre los proyectos de vivienda dentro del rango de precios de la VIS con los tratamientos urbanísticos de los municipios del valle de Aburrá y los tipos de financiamiento, prevalece el financiamiento particular a través de la banca privada o de recursos propios, lo que muestra el predominio del mercado oferta de vivienda social bajo la figura del desarrollo predio a predio que lo permite el tratamiento de consolidación.

Figura 2

Tratamientos urbanos y tipo de financiamiento de los proyectos VIS (2002-2020) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá



Nota. Elaboración propia a partir de cartografías y reglamentos del POT de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006, Acuerdo 048 de 2014) los POT de los municipios valle de Aburrá (AMVA, 2019) y Coordinada Urbana (Camacol, 2020).

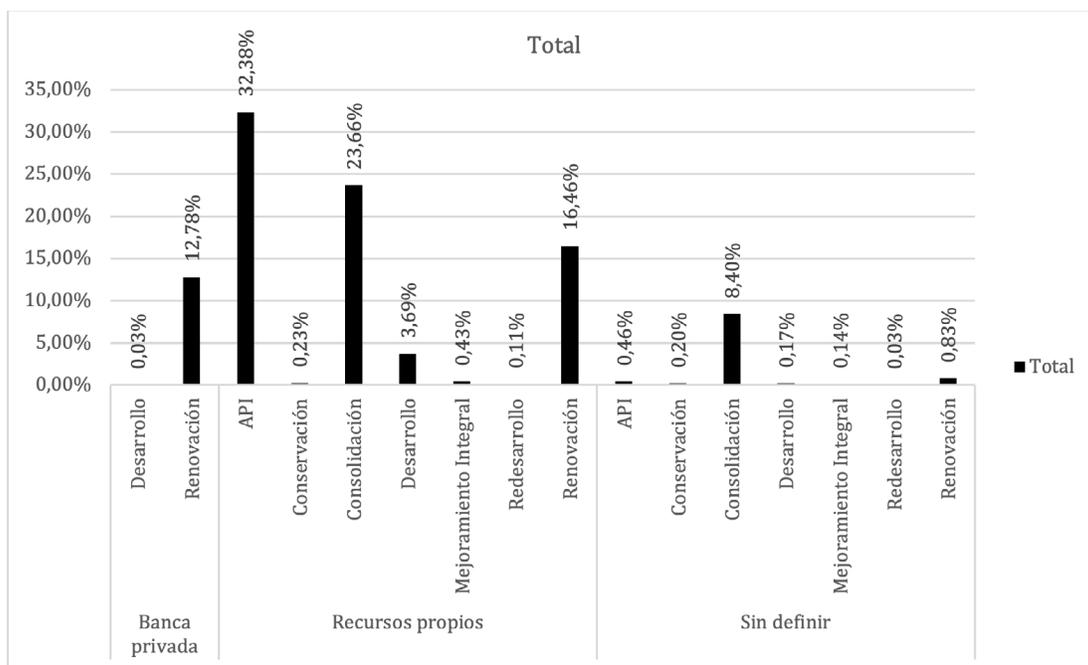
Provisión de infraestructura colectiva

Aunque las discusiones sobre la reforma urbana iniciaron con el problema de la vivienda urbana en 1960, pronto el problema escaló hacia el desarrollo urbano y territorial; así, la legislación sobre la vivienda social, al menos desde las intenciones, pretende “priorizar la construcción, dotación y operación de los servicios complementarios a la vivienda: educación, salud, seguridad, bienestar social, tecnologías de la información y las comunicaciones y la instalación de servicios públicos domiciliarios, entre otros” (Ley 1537 de 2012, artículo 3º: numeral g). De esta forma, es importante analizar la relación entre las políticas públicas urbanas sobre provisión de infraestructuras institucionales y los proyectos de vivienda social; sin embargo, para este análisis se parte de un proceso de desestructuración del régimen urbano desarrollista donde se reduce

el presupuesto fiscal para la generación de infraestructura pública, y se estructura un nuevo régimen urbano (neoliberal) que busca financiar obras e infraestructuras públicas mediante la regresividad de los impuestos locales y financiamiento externo: banca multilateral, Banco Mundial y demás (Alzate-Navarro, 2023a). En la Figura 3 se muestra la prevalencia del financiamiento a través de la banca privada en los proyectos desarrollados en el tratamiento de renovación urbana, y por recursos propios en los tratamientos de API, consolidación y renovación. Mientras que en la Figura 4, a diferencia de los proyectos residenciales dentro del rango de la vivienda social, los proyectos institucionales tienen una participación importante en los tratamientos de renovación urbana y en áreas de preservación de infraestructuras (API) que se desarrollan bajo modelos de gestión asociada, y en los tratamientos de consolidación donde el modelo de gestión es predio a predio.

Figura 3

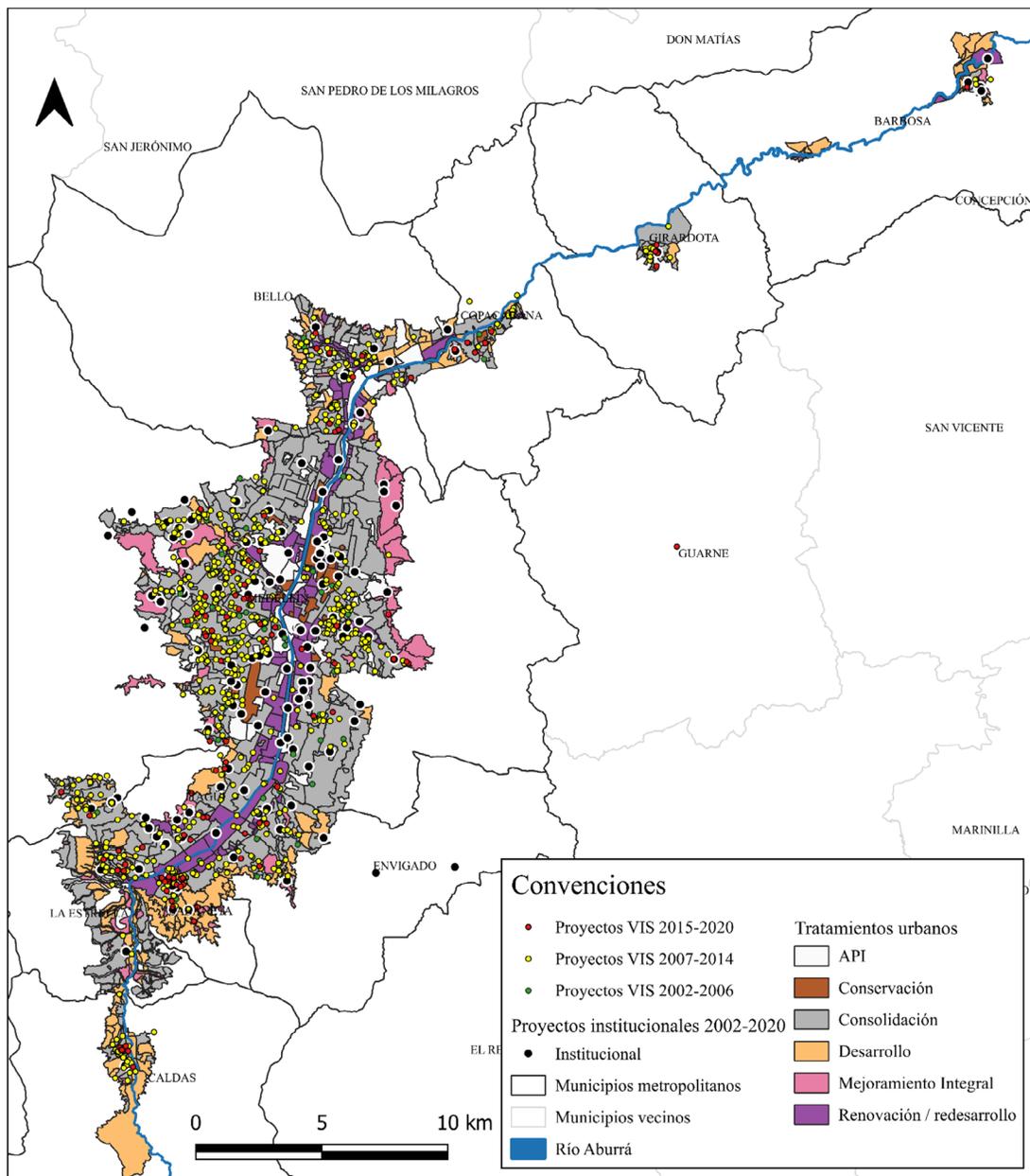
Tratamientos urbanos y tipo de financiamiento de los proyectos institucionales (2002-2020) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá



Nota. Elaboración propia a partir de cartografías y reglamentos del POT de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006, Acuerdo 048 de 2014) los POT de los municipios valle de Aburrá (AMVA, 2019) y Coordinada Urbana (Camacol, 2020).

Figura 4

Tratamientos urbanísticos, proyectos VIS e institucionales (2002-2020) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá



Nota. Elaboración propia a partir de cartografías y reglamentos del POT de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006, Acuerdo 048 de 2014) los POT de los municipios valle de Aburrá (AMVA, 2019) y Coordinada Urbana (Camacol, 2020).

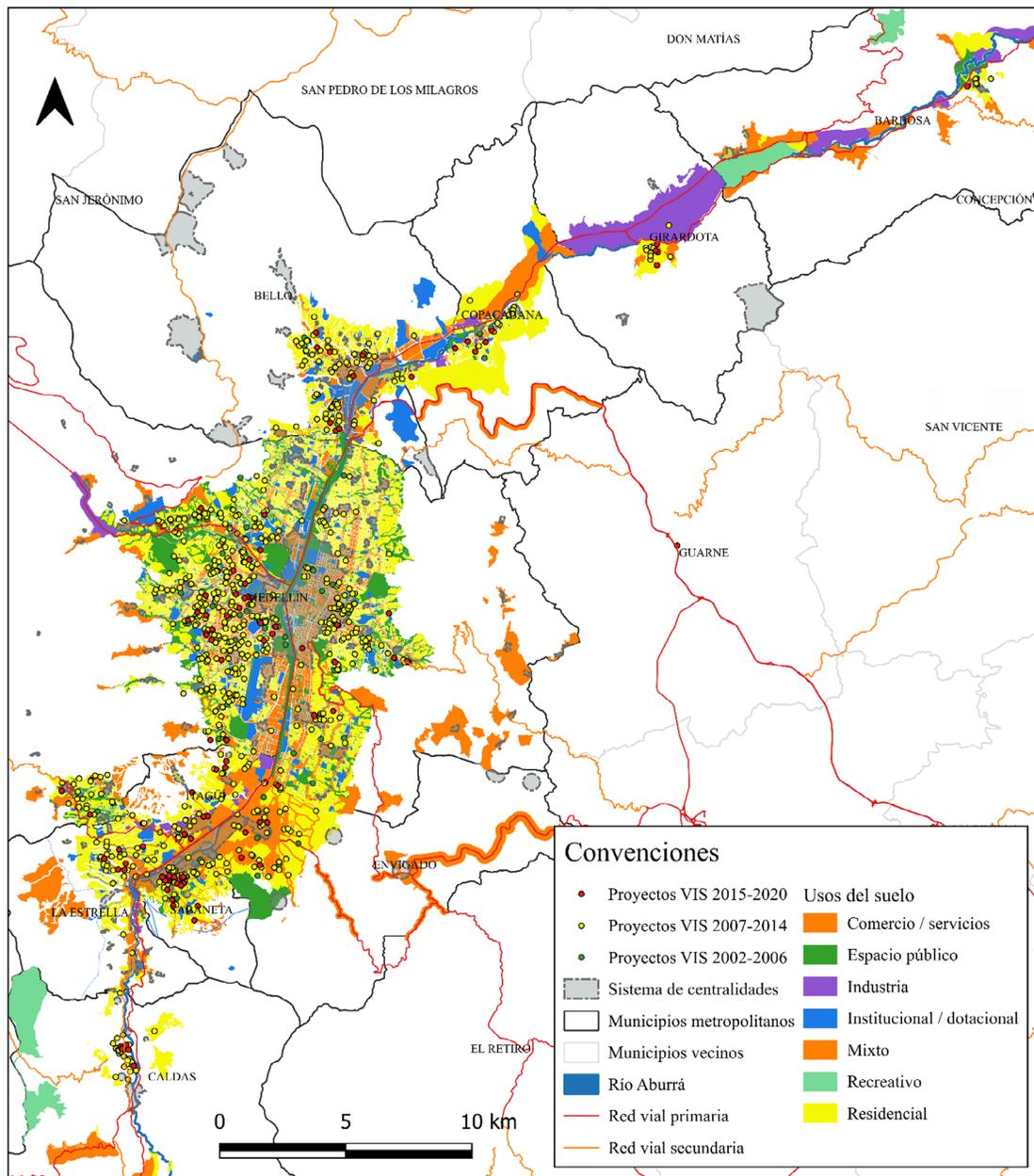
Ambiente construido y forma urbana

La desestructuración del régimen urbano desarrollista implicó el fin de la ciudad monocéntrica y de la segregación en grandes áreas, la disminución o pérdida de funciones industriales, el abandono del zoning liberal o macrozoning que proponía la distribución de grandes áreas monofuncionales excluyentes entre sí y un crecimiento metropolitano discontinuo (Alzate-Navarro, 2023a; Borsdorf, 2003). Mientras que, en la estructuración de un nuevo régimen de carácter neoliberal, emerge una ciudad policéntrica y fragmentada

donde la segregación se expresa en escalas geográficas más pequeñas con alta mixtura de usos y con un crecimiento metropolitano que trasciende a la escala regional, asumiendo una morfología discontinua, dispersa, pero articulada en red (Alzate-Navarro, 2023a), con expulsión de la vivienda social hacia la periferia tanto la que se produce formalmente como la de autoproducción, como lo muestra Camargo (2023) para el caso de Bogotá o la localización desigual de la vivienda social como lo plantea Najman (2022) para el caso argentino, incluso es un fenómeno que también se observa en ciudades intermedias como Concepción en Chile (Prada-Trigo et al., 2022).

Figura 5

Usos del suelo urbano, sistema de centralidades, y proyectos VIS (2002-2020) en los municipios metropolitanos del valle de Aburrá



Nota. Elaboración propia a partir de cartografías y reglamentos del POT de Medellín (Acuerdo 062 de 1999, Acuerdo 046 de 2006, Acuerdo 048 de 2014), los POT de los municipios valle de Aburrá (AMVA, 2019) y Coordinada Urbana (Camacol, 2020).

En la Figura 5 se observa una tendencia hacia un ambiente construido y forma urbana policéntrica y fragmentada donde los usos del suelo se distribuyen en un sistema de centralidades de diferentes escalas bajo la premisa de alta mixtura en los corredores principales de Medellín, un patrón que con menor intensidad se repite en los demás municipios metropolitanos. En este contexto, los espacios residenciales se producen a través de tipologías de vivienda multifamiliar en altura dentro de morfologías abiertas, principalmente, en los polígonos de consolidación urbana, o cerradas en los polígonos de desarrollo como es el caso de los barrios cerrados, los condominios o parcelaciones campestres y los macroproyectos de vivienda social (patrones de fragmentación y segregación). Aunque al proceso de reestructuración del régimen urbano neoliberal se le atribuye la aparición de movimientos centrípetos de renovación urbana y densificación de áreas centrales, en el caso de Medellín y su entorno metropolitano, estos no son intensivos en los polígonos de tratamientos destinados específicamente a la renovación urbana sino a aquellos de consolidación donde predomina el modelo de gestión predio a predio (Alzate-Navarro, 2023a; 2023b). A escala regional surge una tendencia a la masificación de la urbanización discontinua bajo formas de desarrollos geográficamente desiguales, principalmente hacia las subregiones antioqueñas del oriente y el occidente del área metropolitana.

Conclusiones

En concurrencia con los modelos de ordenamiento territorial municipales aprobados en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín y de los municipios metropolitanos del valle de Aburrá, el modelo de ordenamiento territorial metropolitano aprobado mediante el Acuerdo metropolitano 015 de 2006 (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2006) y, posteriormente, por el Plan Especial Metropolitano de Ordenamiento Territorial-PEMOT (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019) propone un crecimiento hacia adentro para aprovechar la infraestructura instalada. En los POT, principalmente en el POT de Medellín, se habilitan polígonos centrales a lo largo del río y en la parte baja del valle, haciendo uso de mecanismos como el tratamiento urbanístico de la renovación urbana (regulación del suelo), los macroproyectos urbanos (planeación intermedia) y planes parciales (proyecto urbano), a fin de habilitar suelo para promover procesos de reurbanización que sean desarrollos urbanos integrales (que incorporen tanto los desarrollos inmobiliarios de diferentes usos como el desarrollo de infraestructuras para completarlos) aun cuando impliquen mayores costos en cesiones y obligaciones urbanísticas como construcción de infraestructura. Sin embargo, este modelo de gestión asociada no prevalece, por el contrario, la actividad edificatoria muestra una marcada tendencia de los proyectos de vivienda social a desarrollarse en los polígonos de consolidación donde prevalece el modelo de desarrollo urbano predio a predio inducido por la dinámica misma del mercado inmobiliario, en este sentido, se distorsiona la estrategia de un desarrollo estructural y equidistributivo (cargas y beneficios) en el desarrollo urbano.

El modelo de desarrollo predio a predio sino es planificado de manera adecuada puede contribuir a la saturación de sectores urbanos funcionalmente estables, muchos de ellos heredados del régimen urbano desarrollista que concebía la ciudad desde una perspectiva estructural y el Estado se asumía como promotor, constructor y financiador del desarrollo urbano (provisión de vivienda e infraestructuras colectivas).

Financiamiento

Universidad Nacional de Colombia, Proyecto Hermes 58787, ejecución técnica.

Conflicto de interés

Los autores manifestamos lo siguiente: “Los autores no tienen conflictos de interés que declarar”.

Declaración de autoría

Angela Alzate-Navarro: Conceptualización, Investigación, Metodología, Administración del proyecto, Visualización, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

Luis Daniel Santana Rivas: Conceptualización, Investigación, Metodología, Visualización, Redacción – revisión y edición.

Referencias

- Acuerdo 046 de 2006. Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/02/Acdo46_2006.pdf
- Acuerdo 048 de 2014. Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>
- Acuerdo 062 de 1999. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/02/Acuerdo_62_1999.pdf
- Alfonso, O. (2012). *Bogotá fragmentada. Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Universidad Externado de Colombia.
- Alzate-Navarro, Á. (2019a). Regímenes urbanos en Colombia: del urbanismo desarrollista al neoliberal. En D. Santana, V. Alvarado y R. Hidalgo (Eds.), *Las geografías del neoliberalismo en América Latina: ensayos descriptivos, críticos y necesarios* (pp. 200-229). Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros.
- Alzate Navarro, Á. (2023a). *Del urbanismo desarrollista al neoliberal: Estado y producción de espacio urbano en Medellín (1947-2018)*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Alzate-Navarro, Á. (2023b). Mecanismos de planificación y gestión del régimen urbano neoliberal en Medellín: los tratamientos urbanísticos. *Revista EURE-Revista De Estudios Urbano Regionales*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.148.02>
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2006). Acuerdo Metropolitano 15 de 2006. <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/Directrices-Metropolitanas-de-Ordenamiento-Territorial.pdf>
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2019). Acuerdo Metropolitano 31 de 2019. PEMOT. <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/plan-estrategico-metropolitano-de-ordenamiento-territorial.aspx>
- Blanco, C. (2023). El programa colombiano de vivienda gratuita y algunas lecciones internacionales sobre la cuestión de la gratuidad. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.148.09>
- Boisier, S. (2018). *Desarrollo y planificación territorial en América Latina*. Pontificia Universidad Bolivariana.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)*, 29(86), 05-35. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>

- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29(86), 37-49.
- Cámara Colombiana de la Construcción. (2020). Coordinada urbana. [Conjunto de datos georreferenciados de la actividad inmobiliaria en el valle de Aburrá, 2022 - 2020]. Seccional Antioquia (Colombia).
- Camargo, A. (2023). Metropolización y crecimiento informal: dinámicas de movilidad residencial intrametropolitana en Bogotá y los municipios aledaños. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.148.06>
- Carroza Athens, N. (2022). Variedades de financiarización de la vivienda en América Latina: un análisis comparado entre Chile y Venezuela (2000-2015). *Revista INVI*, 37(105). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.63800>
- Constitución Política de Colombia [Const]. *Gaceta Constitucional* No. 116, 20 de julio de 1991. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Currie, L. (1965). *Una política urbana para los países en desarrollo: un estudio de la Fundación para el Progreso de Colombia*. Tercer Mundo.
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- De Mattos, C. A. (2013). Reestructuración económica y metamorfosis urbana de América Latina: de la ciudad a la región urbana. En J. Noyola, C. De Mattos y A. Orellana (Eds.), *Urbanización en tiempos de crisis* (pp. 13-43). Pontificia Universidad Católica de Chile, colección Estudios Urbanos UC.
- Decreto 200 de 1939. Creación del Instituto de Crédito Territorial (ICT). 4 de febrero de 1939. D.O. No. 23989. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/instituto-de-credito-territorial-ict>
- Decreto 234 de 1932. Fundación de un establecimiento de crédito. 15 de febrero de 1932. D. O. N. 21915. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1811813>
- Decreto 341 de 1988. Superintendencia del subsidio familiar. 25 de febrero de 1988. D.O. N. 38229. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1077863>
- Decreto 380 de 1942. Fomento de las industrias de edificación y mejoramiento de la vivienda popular. 14 de febrero de 1942. D.O. N. 24886. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1085403>
- Decreto 667 de 1972. Ahorro privado. 18 de mayo de 1972. D.O. N. 33594. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1145318>
- Decreto 711 de 1932. Asuntos bancario y financieros. 23 de abril de 1932. D.O. N. 21970. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880568>
- Decreto 784 de 1989. Subsidio familiar. 19 de abril de 1989. D.O. N. 38785. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1453>
- Decreto 1232 de 2020. Planeación del ordenamiento territorial. 14 de septiembre de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

- Decreto 1531 de 1990. Subsidio familiar. 13 de julio de 1990. D.O. N. 39465. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1304274#:~:text=por%20el%20cual%20se%20reglamentan,la%20Ley%2021%20de%201982.&text=El%20Presidente%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,Del%20derecho%20a%20la%20representaci%C3%B3n>.
- Decreto 1579 de 1942. El ICT y el fomento de la construcción de viviendas obreras. 8 de julio de 1942. D.O. N. 25000. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1312180>
- Decreto 1998 de 1931. Caja de Crédito Agrario. 13 de noviembre de 1931. D.O. N. 21840. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1383541#>
- Decreto 2463 de 1981. Cajas de compensación familiar. 14 de octubre de 1981. D.O. N. 35862. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1453358>
- Decreto 3118 de 1968. Fondo Nacional de Ahorro. 20 de enero de 1969. D.O. N. 32.689. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3331>
- Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 36(103), 1-18. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/65203>
- Díaz, M. (2019). Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984–2018). *Revista de Urbanismo*, (40). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.51814>
- Fique, L. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 73-89. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925006^>
- Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Siglo XXI Editores.
- Hardoy, J. E. (1996). El proceso de urbanización. Las Áreas Metropolitanas. En R. Segre (Ed.), *América Latina en su arquitectura* (pp. 41-86). Siglo XXI.
- Hardoy, J. E. y Moreno, O. (1972). Primeros Pasos de la Reforma Urbana en América Latina. *EURE*, 2(4).
- Harvey, D. (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Harvey, D. (2007b). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Akal.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del siglo xx. *EURE*, 28(83).
- Hidalgo, R., Santana, D. y Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito y L. Álvarez (Eds.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 24-66). Pontificia Universidad Católica de Chile; Geolibros.
- Hidalgo Dattwyler, R., Vergara Constela, C. D., Gutiérrez Aguilera, D., Capetillo Constela, C. y Alvarado Peterson, V. (2022). Su casa, su deuda. La política de vivienda chilena entre la financiarización, la subsidiariedad y la integración social. *Revista INVI*, 37(105). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.63809>

- Ibarra, M. y Ortega-Esquivel, A. (2023). La ciudad planificada a través de la producción de la vivienda: una revisión a tres conjuntos de la Corvi en Chile (1961-1965). *Revista de Urbanismo*, (49), 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2023.70179>
- Kalinowski, R. y Prokopiuk, M. (2023). Financiarización del mercado de viviendas por medio de Fondos de Inversión Inmobiliaria en metrópolis brasileñas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.148.10>
- Ley 3 de 1991. Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Diario Oficial No. 39.631. 15 de enero de 1991. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1164
- Ley 9 de 1989. Reforma Urbana. Diario Oficial No. 38.650, 11 de enero de 1989. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Ley 21 de 1982. Subsidio Familiar. Diario Oficial No. 35.939, 5 de febrero de 1982. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>
- Ley 25 de 1981. Superintendencia del Subsidio Familiar. Diario Oficial. No. 35717, 9 de marzo de 1981. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73140>
- Ley 29 de 1945. Fomento la construcción de viviendas urbanas, como solución al problema de los arrendamientos. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1585511#ver_1585517
- Ley 31 de 1984. Subsidio familiar. Diario Oficial, año CXXI. No. 36791. 16 de noviembre de 1984. Pág. 1. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1587967>
- Ley 45 de 1990. Intermediación financiera. Diario Oficial. No. 39607. 19 de diciembre de 1990. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77540>
- Ley 46 de 1918. Vivienda higiénica obrera. Diario Oficial, año LIV, No. 16549, 23 de noviembre de 1918. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019009>
- Ley 46 de 1939. Fomento al mejoramiento de la vivienda rural. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600563>
- Ley 49 de 1990. Normas en materia tributaria. Diario Oficial, No. 39615 de diciembre 31 de 1990. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6545>
- Ley 61 de 1978. Ley orgánica del desarrollo urbano. Diario Oficial, año CXV. No. 35173, 8 de enero de 1979. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614122>
- Ley 71 de 1988. Normas sobre pensiones. 19 de diciembre de 1988. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=307#71>
- Ley 388 de 1997. Desarrollo territorial. Diario Oficial No. 43.091, 18 de julio de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Ley 1469 de 2011. Macroproyectos de interés nacional. Diario Oficial, No. 48116, 30 de junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43213>
- Ley 1537 de 2012. Desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Diario Oficial No. 48467, 20 de junio de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47971>

- Najman, M. (2022). Acerca de los efectos de la localización de la nueva vivienda social sobre las luchas por el acceso a la ciudad de los sectores populares. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.13>
- Peet, R. (2012). Locura y civilización: capitalismo financiero global y el discurso anti-pobreza. En N. Benach (Ed.), *Richard Peet. Geografía contra el neoliberalismo* (pp. 229-255). Icaria.
- Prada-Trigo, J., Aravena, N. y Barra-Vieira, P. (2022). Dinámicas inmobiliarias y cambios en la morfología urbana del Gran Concepción. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 48(144). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.144.07>
- Proyecto de Ley 51 de 160. Ley de Techo. Anales del Congreso, Órgano de publicidad de las cámaras legislativas, año iii - No. 20, 12 de agosto de 1960.
- Proyecto de Ley 150 de 1964. Reforma urbana. Anales del Congreso, Órgano de publicidad de las cámaras legislativas, año vii, No. 84, 8 de octubre de 1964.
- Proyecto de Ley 263 de 1964. Reforma urbana. Anales del Congreso, Órgano de publicidad de las cámaras legislativas, año vii, No. 102, 31 de octubre de 1964.
- Rolnik, R., Guerreiro, I. de A. y Marín-Toro, A. (2021). El arriendo -formal e informal- como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 36(103), 19-53. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63623>
- Salinas Arreortua, L. A. (2019). Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. *Revista de Urbanismo*, (40), 1-13. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.52243>
- Santana Rivas, L. D. (2020). Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda? *EURE (Santiago)*, 46(139), 163-188. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000300163>
- 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. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63383>
- Vargas-Villafuerte, J. M. y Cuevas-Calderón, E. (2022). Neoliberalización de la gestión urbana en Lima metropolitana, Perú. *Revista INVI*, 37(105). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.65453>
- Vellinga, M. (Ed.). (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Siglo XXI.