Medellín: Hacia un POT viable y sostenible financieramente

Tiempo de lectura: 5 minutos

Introducción

La revisión del POT de Medellín en curso plantea cerrar la brecha actual entre la ambición normativa y la capacidad real para financiar y ejecutar el modelo de ciudad. Hoy, aunque el Distrito cuenta con una arquitectura amplia de instrumentos de planeamiento y financiación —planes parciales, plusvalía, valorización, obligaciones urbanísticas y cesiones urbanísticas—, su operación efectiva e impacto son desiguales, están por debajo del recaudo proyectado y de su potencial, lo que configura una limitada articulación entre gestión del uso del suelo y capacidad de inversión pública.

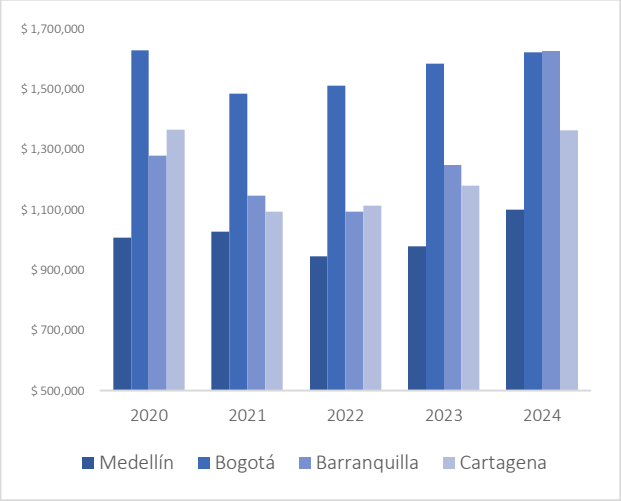
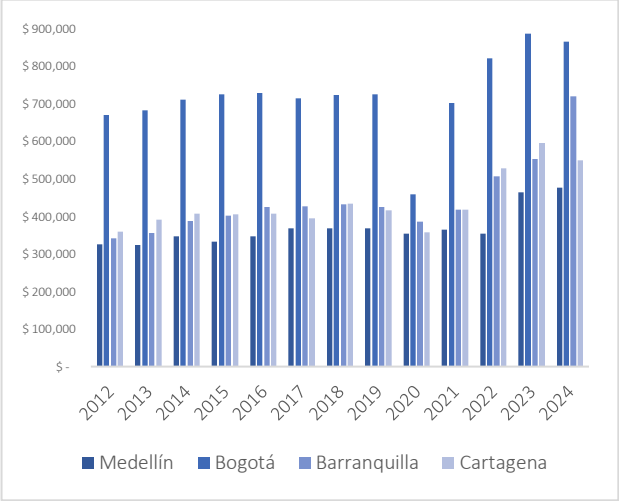
Fortalecer los instrumentos económicos de captación de valor del suelo no es un asunto menor: es condición *sine qua non* para que el POT sea viable, financiable y ejecutable. Un esquema claro, reglamentado, coordinado y con proyecciones realistas de recaudo permite que el POT se traduzca en mayores oportunidades de inversión en infraestructura, espacio público y vivienda, que favorezca la alineación de incentivos entre el sector público y el privado —esto es, asegure que los impuestos y contribuciones que pagan los ciudadanos se reflejen en obras para su beneficio—, y, en conjunto, asegure que el desarrollo urbano de la ciudad contribuya a su sostenibilidad fiscal. En síntesis, sin instrumentos económicos robustos y operativos, el POT es solo un marco normativo; no una estrategia real de desarrollo urbano con respaldo financiero.

Síntesis del Diagnóstico

Durante la vigencia del POT, Medellín movilizó cerca de $794 mil millones de pesos y, si se incorporan cesiones de suelo y equipamiento, este valor asciende a $1,1 billones. En conjunto, se trata de un nivel de recursos que no corresponde a su nivel de desarrollo y que, en la práctica, resulta incapaz de financiar su modelo de ocupación. La distribución del recaudo, por su parte, confirma su concentración en un número reducido de instrumentos, especialmente en la contribución por valorización, que ha demostrado ser el instrumento de captación de rentas del suelo más deficiente en todo el país.

Al bajo recaudo se suma la limitada capacidad de ejecución del POT. De 38 proyectos priorizados, solo el 23% fue ejecutado. De los diez principales macroproyectos previstos, solo cinco, que cubren el 37% del suelo urbano, están adoptados. Dado que los macroproyectos desarrollan el Área de Intervención Estratégica del río (MEDRío), el rezago afecta la concreción del modelo de ocupación en las zonas de mayor transformación. Por su parte, los planes parciales —que articulan el modelo de ocupación con la generación de cargas y beneficios— muestran una ejecución crítica. Solo el 1% de las 807 Unidades de Actuación Urbanística (UAU) adoptadas fueron licenciadas.

También se observa un bajo aprovechamiento de los instrumentos tributarios asociados al uso del suelo respecto de su potencial, en particular del IPU y del ICA. Hoy, el IPU real por predio de Medellín presenta una reducción sistemática desde 2013 y es el menor entre las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Cali. Esto contrasta con su condición de segunda ciudad del país en términos de habitantes y de participación en el PIB, y con ciudades como Barranquilla, que prácticamente duplicaron su recaudo real en la última década (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. IPU por predio 2012 – 2024 (COP)	Gráfico 2. ICA per cápita histórico anual
	

En ICA, las tarifas promedio de Medellín (5,23%) son las más bajas entre las principales capitales: un 93% menores que las de Barranquilla y un 58% menores que las de Bogotá. Más aún, excluyendo Bogotá, Medellín tiene un recaudo per cápita inferior al de Cartagena y Barranquilla, ciudades con un PIB entre 3 y 4 veces menor. Esta situación evidencia que la ciudad debe armonizar las dinámicas urbanas con el potencial de su gestión tributaria.

Recomendaciones preliminares

La Contribución por Valorización es el instrumento con mayor capacidad de anticipación financiera y podría tener un uso más acorde con su potencial en Medellín. La valorización permite programar obras, estructurar su financiación, y proyectar recaudos con anterioridad a su ejecución. Bogotá, por ejemplo, ha hecho un uso activo de este instrumento mediante distribuciones sucesivas para financiar la movilidad y el espacio público. Medellín, a través de FONVALMED, podría optimizar su aprovechamiento en consonancia con su potencial.

Se debe distinguir la vocación fiscal y urbanística de cada instrumento y evaluar su potencial de recaudo bajo condiciones de estabilidad y predictibilidad. La anticipación de ingresos solo es viable con flujos estables, hechos generadores jurídicamente ciertos y una escala suficiente. Los instrumentos económicos (ej., plusvalía) generan flujos condicionados al mercado inmobiliario, lo que limita su bancarización sin garantías complementarias.

En las estimaciones de escenarios fiscales del POT, se debe aclarar qué infraestructura se financia actualmente con ingresos corrientes y cuál con la captura de valor del suelo. De manera general, se señala una destinación de $800 mil millones anuales a infraestructura urbana con cargo a ingresos corrientes, pero no se detalla qué proyectos son objeto de financiación ni si corresponden al Programa de Ejecución, ni se aclara su relación con el modelo de ocupación. Esta línea base es indispensable para establecer un marco de estimación más preciso y realista.

La propuesta de un Fondo de Gestión y Financiación (FGF) tiene beneficios, pero sus implicaciones fiscales ameritan un análisis detallado. Se propone que el 73% de sus recursos ($800 mil millones) provengan de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y tan solo el 9% ($100 mil millones) de Instrumentos de Captura de Valor del Suelo (ICVS), junto con el 18% de otras fuentes. Esto significaría comprometer al menos un tercio de los ICLD durante 20 años y un apalancamiento (bancarización) muy bajo con cargo a ICVS.

Es conveniente evaluar un mejor aprovechamiento de los instrumentos tributarios y no tributarios, así como de los instrumentos de captura de valor asociados al suelo. Medellín presenta rezagos en las dinámicas del IPU, del ICA, de la delineación urbana, y también frente a los ICVS, lo cual contrasta con su condición de segunda ciudad del país en términos de habitantes y participación en el PIB. Por ejemplo, un ejercicio de brechas entre el recaudo efectivo y potencial en IPU, ICA y Delineación permitiría dimensionar el margen fiscal que depende de optimizar lo existente. Asimismo, puede permitir plantear metas de reducción de brechas frente a otras ciudades, y de transformación urbana con estabilidad financiera.

En consecuencia, cualquier compromiso de ICLD del POT debe estar vinculado a mejoras verificables en los instrumentos de captura de valor y de tributación asociados al suelo. El modelo de ciudad del POT no puede ser ajeno a la realidad fiscal y, en especial, a la gestión de ingresos, así como a los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo de la ciudad.

La Secretaría de Hacienda está llamada a consolidarse como la autoridad del modelo de financiación del Ordenamiento Territorial del Distrito. En línea con las mejores prácticas, Hacienda puede ser líder en la definición del Programa de Ejecución y de los proyectos estratégicos, así como en la estructuración y dirección de los instrumentos financieros del POT, lo que posicionaría a Medellín como un referente nacional en la articulación entre la gestión fiscal y el desarrollo urbano.

Siguientes pasos

La Fase II del acompañamiento estratégico se centrará en el análisis y la validación técnica de los escenarios de ingresos del POT definidos por la Secretaría de Planeación. A la fecha, la Secretaría de Planeación no ha remitido los escenarios previstos. De no ser recibidos los insumos, se prevé realizar cálculos y escenarios propios.

La revisión y/o estimación, según corresponda, implicará ejercicios de integración y análisis de la información financiera del Distrito para su validación y/o cálculo. Esto incluye la revisión o definición de los supuestos, parámetros y escenarios de estimación de valorización, plusvalías y obligaciones urbanísticas, y la integración o revisión de las bases de datos, en consistencia con la revisión del POT y los instrumentos económicos asociados.

El análisis se extenderá a los ingresos tributarios influenciados por el uso del suelo y al marco de operación del Fondo de Gestión Financiera (FGF-POT). Se modelarán los posibles efectos que las definiciones de la revisión del POT —tratamientos, usos, aprovechamientos y tipologías habitacionales— tendrían sobre las bases gravables del IPU, del ICA y de la Delineación Urbana, a fin de anticipar los impactos fiscales de las decisiones urbanísticas.