

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

INTRODUCCIÓN A LA REVITALIZACIÓN URBANA
Y LOS OPERADORES URBANOS
EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

INTRODUCTION TO URBAN REVITALIZATION AND URBAN
OPERATORS IN THE CITY OF MEDELLÍN

INTRODUÇÃO À REVITALIZAÇÃO URBANA E OPERADORES
URBANOS NA CIDADE DE MEDELLÍN

JUAN PABLO CALVACHE SEPÚLVEDA¹

Recibido: 5 de julio de 2021 - Aceptado: 26 de agosto de 2021

Publicado: 30 de noviembre de 2021

DOI: 10.24142/raju.v16n33a3

Resumen

Este artículo es un proemio del urbanismo en la ciudad de Medellín desde la figura jurídica de los operadores urbanos y la realidad socioespacial que impone una expresión particular del capital. Es un escrito que pretende incoar las discusiones y problemas que atrae la planeación de Medellín desde la realidad neoliberal. Para esto aludiré al entorno teórico de la renovación urbana, seguiré con la estructura conceptual de los operadores urbanos, proseguiré con el contexto político institucional neoliberal y un fugaz compendio histórico del desarrollo urbano de Medellín, para finalizar con las normas específicas que atañen a la renovación urbana y el operador urbano en Colombia.

¹ Estudiante de noveno semestre del pregrado de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín. Correo electrónico: juan.calvache6283@unaula.edu.co.

Palabras clave: renovación urbana, neoliberalismo, operadores urbanos, ciudad, urbanismo.

Abstract

The article is an urbanism poem in the city of Medellín from the legal figure of urban operators and the socio-spatial reality that imposes a particular expression of capital. It is a writing that tries to initiate the discussions and problems that the planning of Medellín attracts from the neoliberal reality. For this I will refer to the theoretical environment of urban renewal, then I will follow the conceptual structure of urban operators, I will continue with the neoliberal institutional political context and fleeting historical compendium of urban development of Medellín, to finalize with the specific regulations that concern urban renewal and the urban operator in Colombia.

Keywords: urban renewal, neoliberalism, urban operators, city, urbanism.

Resumo

O artigo é um poema do urbanismo na cidade de Medellín a partir da figura jurídica dos operadores urbanos e da realidade socioespacial que impõe uma expressão particular do capital. É uma escrita que tenta iniciar as discussões e problemas que o planejamento de Medellín atrai da realidade neoliberal. Para isso, vou aludir ao ambiente teórico de renovação urbana, vou continuar com a estrutura conceitual dos operadores urbanos, vou continuar com o contexto político institucional neoliberal e um compêndio histórico fugaz de desenvolvimento urbano de Medellín, para finalizar com as normas específicas que dizem respeito à renovação urbana e ao operador urbano na Colômbia.

Palavras-chave: renovação urbana, neoliberalismo, operadores urbanos, cidade, urbanismo.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbano de la ciudad de Medellín ha estado marcado por diversos hechos a través del tiempo. Entre ellos se encuentra la relación entre Estado, academia y empresariado en la producción espaciotemporal, en la que se originan consecuencias directas en la población que habita la ciudad.

Este hecho —de relacionamiento entre diversos actores— ha cobrado legitimidad mediante la expedición de instrumentos normativos de carácter municipal —entre los que se encuentra el plan de ordenamiento territorial —POT— y los demás decretos que se expiden en desarrollo de ello— y la creación e innovación de instituciones que permiten materializar los objetivos trazados para la ciudad.

Entre estos instrumentos normativos es imperante resaltar el acuerdo 48 de 2014 del POT, donde se establecen los planes parciales y macroproyectos urbanos, que a su vez señalan la posibilidad de constituir la figura del operador urbano. En ese sentido, se expide el decreto 893 de 2017, en el que se reglamenta la figura de los operadores urbanos. Esta expedición normativa y cambio institucional tiene un fundamento teórico económico, urbanístico y normativo, y, por otro lado, un relacionamiento político que lo origina y materializa.

A este respecto, a continuación me propongo abordar introductoriamente el contexto teórico y normativo en el cual se expide el decreto regulatorio de la figura del operador urbano en la ciudad de Medellín, dentro del marco de una investigación que busca profundizar dichos planteamientos en los siguientes productos que resultarán de este estudio.

CIUDAD NEOLIBERAL Y REVITALIZACIÓN

La ciudad moderna como fenómeno es consecuencia del desarrollo del capital. No podemos desligar la ciudad del modelo económico porque estas “han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción” (Harvey, 2012, p. 21). Por ende, el desarrollo de las ciudades contemporáneas dentro del paradigma occidental ha estado sujeto al programa impuesto por las políticas neoliberales, una expresión o forma del capital de los últimos cincuenta años aproximadamente. Esto ha implicado múltiples exigencias de cambio en diferentes frentes de la sociedad como las artes, la ciencia, la cultura, las instituciones y, en especial, el derecho; para que cumplan ese cometido al cual están siendo abocados. Dentro de los

cambios que se dan en el derecho u ordenamiento jurídico, surgen nuevas figuras que actúan como medios para movilizar dichas políticas. Entre esas nuevas figuras se encuentran los *operadores urbanos*.

No podemos abordar a los operadores urbanos sin el concepto de ciudad compacta, que se refiere a la concentración de la ciudad definida por unos márgenes y límites provenientes de ajustes normativos, que centraliza sus actividades, su red de autopistas y concentra su densidad poblacional y residencial en el territorio delimitado. Sin embargo, no existe una aplicación conceptual rígida ni hay un sustento material que demuestre tal representación. “En nuestra opinión, la noción de ciudad compacta se corresponde, en general, más con una imagen interpretativa de una realidad espacial que con un modelo generalizado elaborado a partir de los datos de aquella realidad” (Navarro y Ortuño, 2011, p. 23). No existe una ciudad modelo que sirva de guía explicativa para una ciudad compacta.

Pero abordar el concepto de ciudad compacta implica necesariamente reconocer que existe un concepto antagónico, una ciudad difusa. Se reconoce que el modelo hegemónico de ciudad es la dispersión, es decir, que su densidad poblacional y residencia, su red de autopistas y actividades sociales y económicas, entre otras, se encuentran distribuidas extensamente por el territorio; y la actividad estatal debe actuar en ese territorio mediante diferentes mecanismos para lograr cumplir los imperativos de una ciudad compacta.

La ciudad compacta también la podemos abordar desde dos aristas. La primera como discurso o velo del modelo económico y del Estado que buscan la consecución de sus cometidos o propósitos, partiendo de su inexistencia material, una arista “ideológica, que utiliza la noción de ciudad compacta para legitimar propuestas desde el punto de vista de la sostenibilidad o como componente, en la misma línea ambiental, de un cierto discurso urbanístico, en ocasiones carente de rigor o incluso contradictorio” (Navarro y Ortuño, 2011, p. 23). Y la segunda, como anteriormente se mencionó, reconoce la concepción de la ciudad como un escenario de propuestas y contrapropuestas que permite identificar y aceptar la ciudad difusa.

Por último, la ciudad compacta de acuerdo con el desarrollo que ha tenido como noción, interactúa con diferentes elementos como densidad e imagen interpretativa del territorio, densidad y urbanidad, densidad y eficiencia económica y densidad y eficiencia energética. (Navarro y Ortuño, 2011). Podemos observar como la densidad se convierte en eje transversal y determinante en esta noción; aquí la densidad no se refiere a un número significativo de personas que se concentran en un territorio determinado como la ciudad,

sino a “aquella herramienta útil específicamente en el ámbito urbano de las ciudades, territorios y regiones, que da cuenta de la proximidad entre los componentes y usos que configuran el espacio” (Pinilla et al., 2015, p. 34).

Dentro de esta dinámica conceptual, también nos encontramos con otro componente imperativo en el operador urbano, denominado mejoramiento, rehabilitación, regeneración, revitalización, recuperación o renovación urbana, según la enunciación de cada ordenamiento jurídico. Esta renovación urbana surge en respuesta a un proceso de degradación social por parte del Estado; es decir, se parte de un cambio de la producción de la ciudad, en donde la reemplazada noción Estado-céntrica que se encargaba de la planificación, inversión y producción espacial, y consigo todas las problemáticas sociales que ello conllevaba como segregación, violencia, desempleo, exclusión, informalidad, entre otros, es ignorada ante la imposición de la noción mercado-céntrica, en donde la planificación, inversión y producción espacial queda en manos del mercado, y consigo la imposibilidad e incompetencia de este para resolver problemáticas sociales como segregación, violencia, desempleo, exclusión, informalidad, entre otros. En pocas palabras, esto se puede describir así: cómo en una ciudad “se ‘renuevan’, se re-diseñan de a fragmentos, se re-inventan y se promocionan en el mercado” (Brites, 2017, p. 581).

En este sentido, con el desarrollo neoliberal que padecen los territorios, las periferias de las ciudades, mediante la expansión urbana, se convierten en sitios de atracción de inversión y consecución de proyectos inmobiliarios y todo el equipamiento que esto conlleva. “La operación de los mercados inmobiliarios dirige el crecimiento de las ciudades hacia los solares con las condiciones ambientales más favorables y mayores facilidades de urbanización” (Rojas, 2004, p. 87). El resultado, entonces, son nuevos y múltiples centros de desarrollo e inversión económica y estatal, por lo cual, el centro tradicional de este territorio es, en parte, abandonado por las políticas públicas y la presencia estatal. Este centro que ya no es atractivo para la inversión privada cambia las actividades y usos de su ocupación reduciéndolos a microempresas, diversos talleres, centros de reciclaje, comercio, entre otros.

Estas actividades permanecen en estas zonas a pesar de su deterioro, debido al fácil acceso al transporte público, a la presencia de mercados y al bajo costo de los arriendos. Las residencias que permanecen en este sector pertenecen a personas de bajos ingresos, las cuales, por lo general, sufren procesos de subdivisión predial, la mayoría de las veces de manera informal. También es posible encontrar algunas residencias que fueron abandonadas y posteriormente ocupadas por invasión (Pizano, 2012, p.13).

A parte de las actividades económicas no formales, también se pueden encontrar otros hechos como “la aparición de ciertas patologías sociales, como violencia callejera, venta de drogas y prostitución, entre otras actividades ilícitas” (Pizano, 2012, p.14). Y todo este acumulado social producto de las políticas estatales neoliberales, se convierte en la fuente que justifica la renovación urbana; es decir, el Estado, a través del mercado, crea las condiciones que provocan problemas de toda índole, con mayor impacto urbano; después, el mismo Estado, en conjunción con el sector privado, ofrece una solución que no acoge a las personas que padecen estos problemas, sino que fragmenta y excluye, debido a que la posibilidad de consumo y acceso a ese nuevo espacio revitalizado no es la misma para todos los habitantes de la ciudad. “De la misma forma en que aparece el Estado con políticas segregacionistas de los pobres, también aparece el mercado que segrega en función de la capacidad adquisitiva del consumidor” (Brites, 2017, p. 578).

Siendo así, conceptualmente la renovación urbana es la correspondencia estatal al reconocimiento material de una ciudad difusa y el encaminamiento jurídico a la consecución de una ciudad compacta, teniendo en cuenta la posibilidad de constituirse también como discurso ideológico para la acumulación de capital y la consecución de las políticas neoliberales. Y es aquí, en los planes de renovación urbana, donde nos encontramos con los operadores urbanos.

La renovación urbana guarda una directa relación con la producción del espacio y el tiempo dentro de una sociedad, no para señalar la particularidad de la renovación como único componente que produce el espacio y el tiempo, sino para abrir aristas a las posibilidades que otorgan las adecuaciones institucionales y jurídicas dentro del sometimiento de la misma sociedad, y la concreción de las políticas neoliberales. Antes de hacer este abordaje, quisiera situar la concepción del espacio y el tiempo a la que me suscribo. Siguiendo a Harvey (1994), comprendo el espacio y el tiempo como “una multiplicidad de intereses y procesos que definen una heterogeneidad de espacios y tiempos dentro de los cuales uno es elegido como dominante, para reflejar los intereses de los poderes dominantes” (p. 8).

En nuestro caso particular, en Medellín confluyen una multiplicidad de intereses en varios ámbitos como los concejos municipales, las alcaldías y las discusiones de los planes de ordenamiento territorial, cada cual con una definición del espacio y el tiempo. En la renovación urbana pasa de la misma forma: por un lado están los intereses del sector empresarial, inmobiliario y financiero, que buscan imponer su espacio-tiempo en el POT que defina la zona de renovación; por el otro, están los intereses de los moradores y las gentes que

habitan la zona que desea ser renovada por los intereses de los otros. En últimas, termina imponiéndose la realidad espaciotemporal del poder dominante, empresarial, inmobiliario y financiero. Y esta producción espaciotemporal, en primera instancia, se configura en el aparato jurídico y en normas específicas para, posteriormente, hacer la transición ideal-material, que en términos jurídicos enunciaríamos como transición del *deber ser al ser*.

OPERADOR URBANO

Lo primero para abordar la figura de los operadores urbanos es que se trata de una representación jurídica que se materializa de acuerdo con el ordenamiento jurídico implementado, según cada realidad social. Segundo, surge en cuanto existan planes de renovación urbana, tanto en el ordenamiento jurídico, como en ambición dentro del visionario político de la ciudad. Tercero, sus operaciones no pueden realizarse bajo una lógica individual y autónoma, pues necesitan de la coexistencia y la correlación de los conceptos anteriormente mencionados como lo es la expresión del capital neoliberal, la ciudad difusa y compacta, y, por último, el mejoramiento, rehabilitación, regeneración, revitalización, recuperación o renovación urbana.

En medio de una multiplicidad de actores que habitan y existen dentro de una parte de la ciudad abandonada por el Estado y destinada a ser renovada urbanamente, surgen los *operadores urbanos* también llamados como *empresas promotoras de proyectos*. Nacen como facilitadores entre el Estado, los privados y la comunidad que habita ese territorio para lograr la concreción de los planes de renovación urbana dentro del marco que ordena la ciudad, asignándole diversas competencias en torno al territorio donde se realizará tal renovación como facilitar, gerenciar y gestionar; es una especie de inmunización del territorio para la inversión y la generación espacial clasista.

La competencia otorgada lo faculta para resolver los problemas de coordinación y gestión, llevando a todos los actores —inversores inmobiliarios, propietarios, empresas, organizaciones de la sociedad civil, familias, demandantes de viviendas, consumidores— a que contribuyan a la creación de un sistema confiable que incentive la movilización de recursos privados y despliegue la recuperación de activos inmobiliarios; es decir, el ordenamiento jurídico le otorga competencia a esta empresa para que actúe como una especie de puente entre el sector privado-inmobiliario y los pobladores, con la finalidad de limpiar el espacio del que serán desplazados los moradores, para que así pueda ingresar y moverse el capital de inversión (Pizano, 2012).

También es importante tener en cuenta que el operador urbano surge en cuanto se reconoce la dificultad de integrar y movilizar capital de privados en un territorio que en principio no es atractivo para la inversión, y cuando es evidente la falta de una organización gremial o comunitaria que les permita a los habitantes de este territorio ser reconocidos como sujetos poseedores dentro de una lógica dialéctica de negociación con el Estado. Por consiguiente, este se puede configurar bajo diversas modalidades que atiendan las particularidades de cada plan de renovación, como se observa en las siguientes figuras.

OPCION 1	Organismos Autónomos	Si se interesa estar vinculado a las normas de la administración pública. Ya que es una gestión continua (muy reglada o reglamentada)
	Sociedades Mercantiles	Es un sistema desvinculado a lo público, se rige bajo las normas mercantiles. Se origina en una gestión de proyectos concretos y que presentan un espacio tiempo definido.
OPCION 2	Sociedad Pública	Interés o no de tener presente al capital privado en el proyecto
	Sociedad de Economía Mixta con Mayoría Pública	No generar situaciones de monopolio o exclusividad
	Sociedad de Economía Mixta con Mayoría Privada	Si la administración tiene o no capacidad de aportación de capital líquido o patrimonial (suelo o edificaciones) Equilibrio entre endeudamiento y disponibilidad de capital a bajo costo
OPCION 3	Modelos externos	Posibilidad de intervención de diferentes administraciones públicas. Externalización de los gastos de estructurales (costos de personal, oficinas, equipos, etc.) destinadas a la gestión de programas temporales

Figura 1 Formas en que puede expresarse un operador urbano

Fuente: Pizano (2012, p.136).



Figura 2 Formas o modalidades de configuración de un operador urbano
Fuente: Pizano (2012, p.136).

Como se evidencia en la figura 1, los operadores urbanos pueden expresarse de tres formas: la primera, como organismos autónomos o sociedades mercantiles; la segunda, como sociedades públicas, sociedades de economía mixta con mayoría pública o sociedades de economía mixta con mayoría privada; y la tercera, como modelos externos adyacentes a las particularidades normativas de la administración pública.

En la segunda figura vemos cómo se puede estructurar un operador urbano según su forma de intervención en el territorio destinado a la renovación: si se trata de una intervención pública directa, incluye sociedades mercantiles públicas, organismos autónomos y la actuación del mismo operador urbano; si es una intervención pública indirecta, acoge a sociedades mercantiles de capital mixto y otras entidades externas como asociaciones público-privadas, concesiones, consorcios, entre otros.

También podemos evidenciar que antes de crear la figura en cuestión debe haber un adecuamiento normativo especialmente en los campos del derecho comercial, la contratación estatal y el derecho administrativo. Es decir, la figura del operador urbano no nace como una expresión “pura y simple” donde se avista primariamente el neoliberalismo en la espacialidad urbana, sino que se vale del “derecho tradicional” o “viejo derecho”, donde se disputa con esta regulación, dando como resultado un traslado jurídico. Esto debido a que

a lo largo de un paisaje institucional que se encuentra en disputa, donde ‘espacios proyectados’ emergentes nuevos interactúan continua y conflictivamente con las regulaciones heredadas, lo que a su vez lleva a nuevas ‘capas’ de espacio político-económico, no previstas y a menudo altamente inestables (Lipietz, 1994, como se citó en Theodore et al., 2009, p. 7).

Además, se debe reconocer la politicidad del operador urbano, pues no es una figura neutra e imparcial; sin perder de vista el acuerdo político-institucional mayoritario de la ciudad que decida implementarlo; es decir, requiere de un cuerpo político que comparta y crea en el modelo de desarrollo neoliberal. Por lo tanto, de ello se deriva un mínimo de estabilidad bajo el paradigma de desarrollo que hegemoniza el territorio.

Dentro de la dinámica institucional que demanda la creación de un operador urbano para una zona de recuperación urbana, se encuentra el riesgo asociado a los préstamos que otorgan las entidades bancarias y financieras, teniendo de presente que estas áreas, fruto del abandono estatal y económico, tienen un alto riesgo, razón por la cual no se moviliza inversión fácilmente para estos sectores, a lo que se le conoce como *redlining*.

Esta discriminación afecta no sólo a los préstamos hipotecarios para la compra de vivienda donde el deterioro del área puede afectar la solidez y liquidez de las garantías, sino también a los préstamos para el desarrollo de negocios. La movilización de los recursos de la comunidad tampoco se produce espontáneamente en áreas donde las organizaciones de la comunidad y, en general, el acervo de capital social de las comunidades, está deteriorado por los procesos traumáticos de emigración de la población original de las áreas y su reemplazo por población externa (Rojas, 2004, p. 210).

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Como se ha mencionado anteriormente, el operador urbano surge como un elemento dentro del desarrollo de una agenda neoliberal que ha penetrado cada espacio e institución. Por ejemplo, en Chile, con apoyo militar y académico de Estados Unidos, el experimento dio frutos para los intereses que buscaban. Todas las partes involucradas atendieron las directrices que se daban para ajustar el Estado, sus instituciones y el marco normativo a la nueva y abrumadora realidad neoliberal que vivía el país.

En Inglaterra también se empezaron a desarrollar estas políticas y se hicieron todos los cambios necesarios, entre ellos, transformaciones en materia urbana y en el desarrollo de la ciudad.

En Inglaterra, en 1980, y por petición de Margaret Thatcher, se escribe la Ley de Gobierno Local, Planeación y Suelo (*Local Government, Planning and Land Act*), mediante la cual se crean las zonas empresariales y las corporaciones de desarrollo urbano [Hall, 2002]. Estas corporaciones (sociedades públicas) reemplazan las autoridades locales como autoridades de control del desarrollo urbano, con el fin de atraer capital privado; lo anterior, sin los procesos de participación ni los procesos burocráticos que debían actuar como facilitadoras del desarrollo urbano bajo el “supuesto de que esta intervención abriría una nueva dinámica en la actividad inmobiliaria, que como expresión de la capacidad transformadora de las fuerzas del mercado, haría frente a las tendencias recesivas de la economía de la época, promoviendo efectos benéficos sobre la estructura del empleo” [Garay, 2011]. La gestión del proyecto tendría como finalidad, además de redesarrollo del suelo portuario, generar un proyecto de vivienda para hogares de altos ingresos, hoteles y oficinas. (Ospina, 2015, p. 158).

Aunque las condiciones de premodernidad en Latinoamérica son evidentes, la región no ha sido ajena a los planes de renovación urbana y a los operadores urbanos. El desarrollo urbano ha irrumpido en los territorios, saltándose el desarrollo industrial y quedando en manos de unos pocos grupos económicos, en particular, del capital financiero. La estrategia de desarrollo de cada plan de renovación es diferente, pues atiende las realidades jurídicas, financieras y sociales de cada territorio. Siendo así, se han llevado a cabo procesos como el centro histórico en Quito, Ecuador; Puerto Madero, en Buenos Aires, Argentina; el programa de repoblamiento del centro de Santiago de Chile, en Chile; entre otros.

Este proceso ha llevado a que las ciudades de acuerdo con el interés del sector inmobiliario y la ocupación de las familias con más recursos, se inclinen hacia un punto específico; por ejemplo, Bogotá se ha inclinado hacia el norte; Medellín, hacia el sur; San Pablo, hacia el sudoeste de la aglomeración metropolitana; Santiago de Chile, hacia el este; Buenos Aires, hacia el norte; y Montevideo, hacia el nordeste. (Rojas, 2004). En Colombia esta producción espaciotemporal ha seguido esta misma lógica, en especial, en las ciudades más pobladas como Cali, Medellín y Bogotá.

ANTECEDENTE URBANO EN MEDELLÍN

Medellín como la mayoría de las ciudades colonizadas por la corona española, en principio, fue determinada por las normativas que imponía tal gobierno. Aunque el desarrollo urbano de acuerdo con las particularidades políticas, económicas y espaciales haya sido diverso para todas las indias, ha sufrido un largo proceso de producción espaciotemporal dentro de lo que hoy está delimitado como Medellín; desde su surgimiento en 1675 como una villa, hasta el 2020 que es una ciudad con 2.569.007 habitantes, según el perfil demográfico 2016-2020 de la Alcaldía de Medellín.

Desde su fundación, Medellín y su actividad económica siempre han estado atadas. Desde la producción agrícola y el comercio, pasando por la industrialización, hasta llegar a la producción de bienes de tercera generación, la prestación de servicios y la intermediación.

Así “en 1826 se trasladó la capital de Antioquía a Medellín, lo que convirtió a la ciudad y al Valle de Aburrá en un territorio mucho más atractivo para forasteros y extranjeros” (Centro de Estudios de Opinión, s. f.). Esto permitió que durante el siglo XIX el comercio se desarrollara en esta región que para la época se aproximaba a los cinco mil habitantes: “comerciantes antioqueños ganaron habilidad y experiencia en el manejo de las finanzas, pues se asociaron y realizaron transacciones de capital que acompañaron con las actividades mercantiles, y a partir de 1870 se fundaron bancos privados” (Perfetti, 1995, p. 135). Cuestión que llevó a incubar la primera idea del nacimiento de una industria, el desarrollo del capital bajo la modalidad industrial que traería múltiples exigencias a nivel de ciudad. En un marco general, el desarrollo urbano de Medellín para el siglo XIX estuvo marcado por algo que se denominó Plan de la Villa de Medellín.

El desarrollo urbano que empezó a tener Medellín al convertirse en la capital de Antioquia no es ajeno a una lógica excluyente dentro de las nacientes clases, y la transición del colonialismo a la república. El centro de la ciudad de Medellín, hoy conocido como “centro histórico”, era poblado por las familias más pudientes de este territorio, mientras que las periferias eran ocupadas y/o pobladas por las familias de más escasos recursos. Esta lógica de centralidad de la movilidad de la actividad económica se vio truncada a finales del siglo XIX y principios del siglo XX con el plan Medellín Futuro. Este cambio de paradigma dentro del desarrollo tiene una lógica a escala del capital global. Así, el desarrollo económico y la dinámica del capital transforma la espacialidad como

En el proceso de industrialización de la ciudad europea, durante la primera mitad del siglo XIX, las acciones encaminadas a mantener la autonomía de las iniciativas privadas provocaron un caos urbano. Las clases altas abandonaron los predios centrales y la población en crecimiento se abigarró en el centro. Quienes marcharon hacia la periferia no delimitaron con anterioridad su territorio. Así, los jardines de la aristocracia se sobresaturaron de construcciones, se subdividieron a más no poder los palacios y las mansiones y se ocuparon con industrias los restantes espacios libres. El tráfico sobrepasó la estrecha dimensión de las áreas centrales. El alcantarillado y las demás obras de infraestructura agotaron su propia medida, los excrementos se desbordaron a las calles y hasta las chimeneas llegó la peste (Perfetti, 1995, p.140).

Esta réplica en Medellín tiene diferentes matices, pues no existe el desarrollo a gran escala primaria del proyecto liberal clásico; es decir, esta primera forma del capital mercantil no es consecuente a gran escala en Medellín, por lo que el desarrollo de la ciudad no sufre, en principio, este impacto, y lo siente directamente con la naciente industria. El cambio de la ciudad no es un cambio de una ciudad mercantil a una ciudad industrial, sino el cambio del modelo colonial a la producción espaciotemporal de la industria.

En el plan Medellín Futuro intervinieron diversos agentes institucionales: en principio el Concejo Municipal, que por primera vez se preocupó por el desarrollo urbano de la ciudad. También se creó el cargo de ingeniero municipal, reglamentado bajo el Acuerdo 4 de 1890; la Sociedad de Mejoras Públicas comenzó su trabajo en 1910 y la Escuela de Minas de la Universidad Nacional formó expertos técnicos para la naciente clase.

Las exigencias del plan Medellín Futuro para constituir una sociedad capitalista en camino a la industria fueron “nuevas comunicaciones, nuevas vías, nuevos transportes, nuevos servicios: mejoras en la infraestructura, necesidad de captar dineros por parte del municipio, manejo de estadísticas, levantamiento del catastro municipal, nuevas técnicas de construcción y de comunicaciones” (Perfetti, 1995, p.179).

Las ausencias político-institucionales que se mencionaron al inicio de este documento, que son las que dan paso a un plan de renovación urbana, en Medellín tienen sus orígenes desde la planificación que hizo la Sociedad de Mejoras Públicas en 1910, donde el norte de la ciudad quedó excluido de la planificación, como se ve en el siguiente mapa.

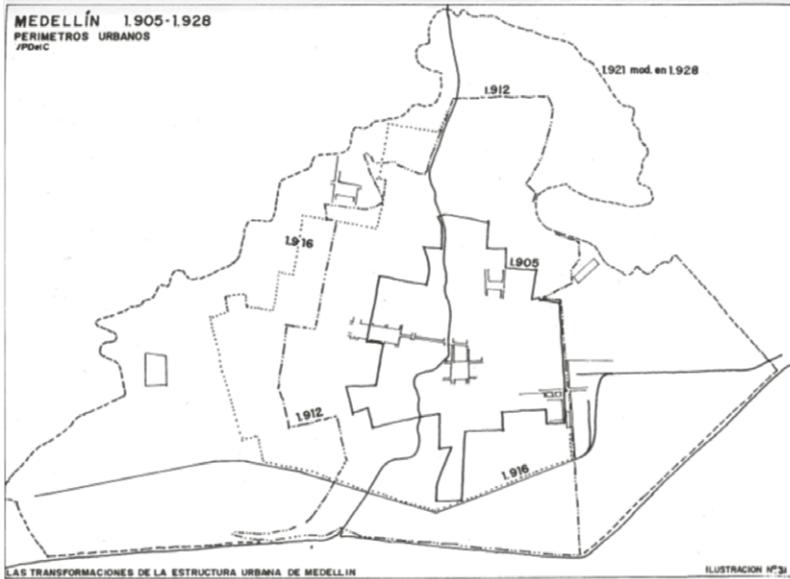


Figura 3 Mapa de planificación de Medellín donde se demarca el perímetro urbano
Fuente: Perfetti (1995, p.178).

El plan Medellín Futuro que determinó el desarrollo urbano de la ciudad en la primera mitad del siglo XX estaba transversalizado por la idea de “progreso e higiene”; además, reutilizó la palabra ensanche para denominar este proceso, la cual era utilizada en el siglo XIX para referirse al desarrollo o expansión urbana: “un ensanche es un documento que representa un pacto de los dichos agentes que intervenían en la construcción de la ciudad para establecer las regulaciones que habían de regir en el desarrollo de la misma” (Perfetti, 1995, p.145).

Para la mitad del siglo XX Medellín era una de las ciudades de Colombia con más reconocimiento por su desarrollo industrial, especialmente en el área de los textiles. Lo cual debió suponer la reestructuración espacio-temporal de la urbe para que obedeciera a tal realidad, lo cual no sucedió. Se suponía que este desarrollo iba a generar espacios diferenciados para ubicar la manufactura, las vías, el comercio y la vivienda con su equipamiento. Esto no ocurrió; en cambio, hubo una conjunción de todos estos elementos que estructuraron una ciudad atractiva para la nueva expresión del capital que se vería años más tarde.

Posterior al plan de Medellín Futuro se expidió la Ley 88 de 1947 que estipulaba que “los municipios que tuvieran un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000.00) estaban en la obligación de levantar un plano regulador, en el cual habría que indicar la manera como se debía continuar la urbanización futura de la ciudad”. Por lo cual, en Medellín se puso en marcha el plan piloto del “plano regulador” por medio del Decreto 683 de 1951, y para esto se creó una junta asesora para que atendiera “los problemas urbanísticos y financieros que se fueran presentando con motivo de la aplicación del plan piloto” (Perfetti, 1995, p. 339).

Este plan piloto que se adoptó en 1951, se retomó en 1977 —para esta época la ciudad tenía 1.300.000 habitantes— con la finalidad de evaluar el cumplimiento de sus propósitos, entre los cuales estaba que “la aplicación del plan director de la ciudad se realizaba de forma sectorial” (Perfetti, 1995, p. 365). Para esta fecha, se empezó a reconocer institucionalmente que la desigualdad del capital era una consecuencia del desarrollo de urbano.

En medio del proceso de desarrollo de esta nueva ciudad industrial, en 1980, se cambió la figura de plan piloto por la del plan de desarrollo y se llevaron a cabo diversos hitos urbanos como la construcción de la troncal a lado y lado del río —Plan Vial—, la construcción de los primeros rascacielos sobre la avenida La Playa: Gualanday, Casablanca, Playa Horizontal, Bancoquía; la construcción del Edificio Inteligente de EPM y la inauguración del Sistema Metro.

En palabras generales, la ciudad burguesa de Medellín se estructuró en cuatro momentos hasta la Constitución de 1991, ya que el orden constitucional existente en materia económica da posibilidades jurídicas para desarrollar la industria en el territorio nacional. El primer momento fue *las ideas higienistas y las primeras representaciones humanas*, que cubre los años 1870 a 1890. Va desde la creación de las Sociedades de Fomento, en el gobierno de Pedro Justo Berrío, entre las que estaba la correspondiente a la Comodidad y Ornato de las Poblaciones, hasta la propuesta de la realización del primer plano de Medellín Futuro en 1890. (González, 2007, p.134).

El segundo fue el *plano para el ensanchamiento futuro de la ciudad*, “va desde 1890 a 1910/13, el período comprendido entre la propuesta del Plano para el ensanchamiento futuro de la ciudad y el plano del Medellín Futuro” (González, 2007, p.137). Un tercer momento es *entre la ciudad taylorista y el city plannin*, “este momento va desde 1910 a 1925. Abarca los años entre la promoción del concurso para la elaboración del segundo plano de Medellín Futuro” (González, 2007, p. 146); y por último, *sin Medellín futuro en post del Medellín futuro*:

Es a partir del año 1925 en adelante, y podría prolongarse después de 1932 hasta los años cuarenta, cuando llegó a la ciudad el urbanista austriaco Karl Brunner —1940— y posteriormente los urbanistas Paul Lester Weiner y José Luis Sert, de la empresa Town Planning Associates, quienes a la postre realizaron el Plan Piloto de Medellín, que fuera contratado con ellos en 1948 (González, 2007, p. 173).

Posterior a estos planes, el desarrollo de la ciudad se dio de manera desproporcionada y descontrolada, esto obedeció a diferentes causas, entre ellas, la urbanización en todo Latinoamérica y la transición de la ruralidad a la urbanidad, también el tránsito de una economía industrial a una economía de servicios, como describe Galeano (2013): “Este aparte describirá cinco actividades económicas que hoy representan las banderas del modelo de desarrollo adoptado por la ciudad, estas son: servicios turísticos, a las empresas, educativos especializados, de salud y comerciales”(p. 242). Y esto a su vez, establece una realidad espaciotemporal diferente, como lo ejemplifica Harvey (1994):

Existe una diferencia entre el capitalismo financiero operando en los mercados financieros y el productor industrial. El primero mueve dinero de forma muy rápida, respondiendo a las presiones especulativas aquí y allí, actuando conforme a las presiones especulativas a través de espacios denominados dólares, yen o marco alemán y en un horizonte temporal de nanosegundos. Un productor industrial tiene otro horizonte temporal, por supuesto no ilimitado, porque la mayor parte de los productores limitan sus pensamientos acerca del futuro, dependiendo de su producto a cinco, diez o más de veinte años, pero también operan con una concepción diferente de los espacios como localizaciones de la producción, mercado, recursos y comunidades que les ofrecen oportunidades y servicios (p. 5).

ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIA

Posterior a la década de 1980, en Colombia hay cambios en el orden Constitucional: el nacimiento de la Constitución de 1991 conlleva a que en 1994 se expida la Ley 152 —Ley Orgánica del Plan de Desarrollo— que otorga competencia jurídica a los entes territoriales para determinar su accionar dentro del periodo de su gobernabilidad.

Después, en 1997, se expidió la Ley 388 que otorga la base normativa para la estructuración de los planes de ordenamiento territorial, que rigen por un periodo de doce años. En consecuencia, en 1999 se aprobó el plan de ordenamiento territorial para Medellín 1999-2011. Actualmente, estamos bajo el plan de ordenamiento territorial —POT— aprobado para el periodo 2014–2027, en el cual aparece por primera vez la figura del operador urbano, dentro del marco de los planes parciales de renovación urbana.

En este momento, la renovación urbana está regulada por la Ley 9 de 1989 que la define así:

Artículo 39. Son planes de renovación urbana aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

Posterior a esta ley, fue expedido el Decreto 75 de 2013, donde se define la renovación urbana como:

las determinaciones del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, que están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, entre otros fines, para, detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

El decreto también divide la renovación urbana e identifica la modalidad de reactivación que se refiere a

las zonas en las cuales se promueve el cambio de las estructuras construidas al interior de los predios con el fin de promover la redensificación de los sectores en que se ubican conservando la estructura o trazado de los bienes de uso público y estimulando la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada tales como antejardines, fachadas, aislamientos, retrocesos y demás.

La modalidad de redesarrollo la define como:

las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva definición de la normatividad urbanísticas de usos y aprovechamientos.

De acuerdo con la citada normatividad, la renovación urbana en Medellín se conceptualiza dentro de dos perspectivas: una renovación urbana para el desarrollo y una renovación urbana clásica. La primera está relacionada con la poca y deficiente industria; la segunda, está “asociada a polígonos habitados con niveles altos de población vulnerable y deterioro socio-económico” (Jaramillo y Montoya, 2017, p. 9). La renovación urbana clásica es la adecuada para el accionar del operador urbano, atendiendo a la lógica de su origen material y su conceptualización, sin descargar su accionar frente al otro modelo de renovación.

Este tratamiento se asigna a las zonas homogéneas identificadas como “zonas deterioradas o en conflicto funcional”, y cuyo objetivo es promover importantes transformaciones en zonas que cumplen un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por el plan y en el cumplimiento de los objetivos del mismo, y que por razones de deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con su entorno inmediato, requieren de esta transformación físico-espacial y socioeconómica, para aprovechar al máximo su potencial.

De esta manera, se busca que aprovechando su localización estratégica en la ciudad y sus excelentes condiciones de infraestructura de servicios público y movilidad, se promuevan procesos de intensificación y diversificación de la utilización del suelo y de las construcciones, a fin de lograr, entre otros fines, el mejoramiento integral de vida de

los moradores, el aprovechamiento intensivo del suelo, la racional densificación y mezcla de usos, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales (Jaramillo y Montoya, 2017, p. 9).

Según el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), en total, hay 53 planes parciales de renovación urbana adoptados por decreto, contemplando también los de redesarrollo por ser una modalidad de la renovación urbana.

Existen tres macroproyectos: Río Norte, Río Centro y Río Sur. El macroproyecto Río Norte cuenta con once planes parciales aprobados en el Decreto 2077 de 2015, y son los siguientes: Playón de los Comuneros, La Frontera, La Francia, Andalucía, Villa Niza, Palermo, Miranda, Tricentenario, Plaza de Ferias, Carabineros, Candelaria. En el macroproyecto Río Centro hay doce planes parciales, contemplados en el Decreto 2053 de 2015, y son los siguientes: Caribe - Fiscalía, Caribe, San Pedro, El Chagualo, Jesús Nazareno, Estación Villa, San Benito, Calle Nueva, Barrio Colón - Calle Nueva, Perpetuo Socorro, Naranjal, Tenche. En el macroproyecto Río Sur hay trece planes parciales, adoptados en el Decreto 2078 de 2015, y son los siguientes: Barrio Colombia, Villa Carlota, Manila, Astorga - Patio Bonito, Santa María de los Ángeles, Cristo Rey, Campo Amor, Santa Fe, Trinidad, Tenche, Guayabal.

Actualmente, en Medellín solo hay constituido un operador urbano, creado bajo el decreto 1309 de 2009: la Empresa de Desarrollo Urbano —EDU— cuyas funciones facilitan la renovación urbana del Plan Parcial Naranjal.

Estas funciones fueron otorgadas a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) para que sea esta quien se desempeñe como el Operador Urbano del proyecto de renovación en Naranjal. La Empresa de Desarrollo Urbano (EDU es una empresa industrial y comercial del Estado que tiene como objeto el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el bienestar de los ciudadanos. Como parte sus objetivos institucionales, se encuentra el desarrollo de proyectos para la concreción del Plan de Desarrollo Municipal a través de los diferentes tratamientos (e.g. la renovación urbana) y los instrumentos de planificación (e.g. los Planes Parciales) (Pizano, 2012, p. 50).

La EDU está estructurada de la siguiente manera:

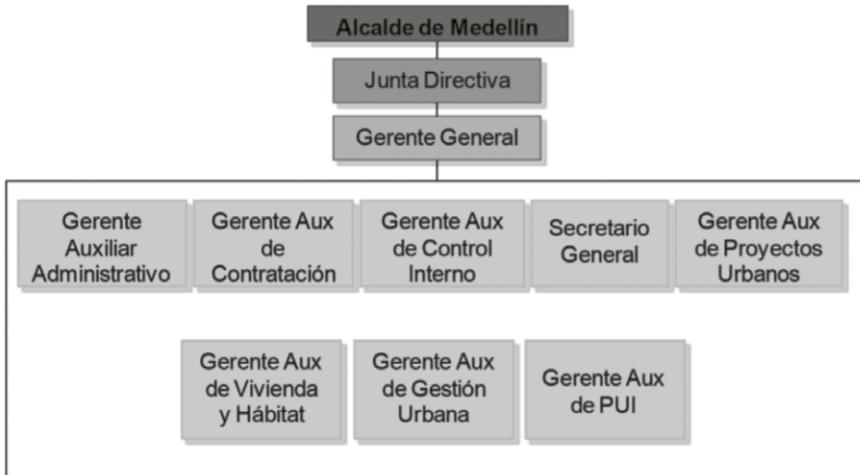


Figura 4 Organigrama general de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)

Fuente: Pizano (2012, p.50).

A la EDU se le delegan diferentes retos en este plan parcial: “uno de los grandes retos en este proyecto es el diseño de un esquema efectivo de negociación y de adquisición del suelo con la comunidad, debido al alto número de actores con relación a la propiedad y/o tenencia del suelo” (Pizano, 2012, p. 51).

Actualmente, once años después de que le otorgaran la función de operador urbano, la EDU tiene grandes crisis interna y externamente. En cuanto a lo externo, no ha servido como facilitador y gestor del plan parcial con los diferentes actores; en su interior, a pesar de su estructuración jerárquica, está infectada de corrupción, según las afirmaciones de actores políticos, por su dinámica burocrática. Como se puede observar a continuación:

Frente al Operador Urbano en la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), son muchas las voces que manifiestan seria preocupación. Una de ellas es la de Jesús Aníbal Echeverri, concejal de Medellín, quien de manera categórica y enfática responde:

Respecto del Operador Urbano (OU), a mí no me gusta la EDU, ni me ha gustado por la forma como han hecho las cosas: el problema es que la EDU, cuando yo miro internamente, la EDU [...] fue como el paraíso para hacer política: “para colocar a mi hermano, para colocar a la hija de mi hermano, para colocar a la novia de mi hijo”, es decir, se volvió un paraíso de nepotismo internamente. La palabra para eso es desconfianza, eso es lo que genera. [...] Inclusive la EDU llegó a la situación tan catastrófica que no tenía plata para pagar nómina, entregaba hace un año, y no tenía. Y esta es la hora que todavía están sacando personal porque no tienen con qué pagar nóminas. Entonces si usted no tiene con qué trabajar, entonces apague y vámonos (citado en Jaramillo y Montoya, 2017, p. 18).

Sobre el operador urbano, el concejal Jaime Cuartas expresa:

Otra dificultad grandísima es que Medellín no tiene un gran Operador Urbano; aunque en la modernización del Municipio se plantea a la EDU como el gran O.U., o bueno, no como el gran, porque la EDU no es grande en nada. La EDU es una empresa del Municipio que lastimosamente tiene serias dificultades operativas, en su modelo de gestión, que de hecho no tiene recursos, no tiene ni con qué comprar un lote, no tiene ni con qué pagar la sede en la que va a funcionar (citado en Jaramillo y Montoya, 2017, p. 19).

De igual manera, teniendo en cuenta la estructuración burocrática de la EDU, también resiste la consecuencia de las crisis del sector empresarial. El lazo entre la clase política y el grupo empresarial es evidente, como podemos observar a continuación en la declaración de Eduardo Loaiza, gerente de Camacol en el 2017:

La EDU está en quiebra, está en saldo rojo, porque las redes de EPM valen 8 mil millones de pesos, que les toca hacerlo a ellos gratis, y quedaron debiendo. Y EPM sentado exigiendo y pidiendo ¿Ustedes creen que un sector privado está dispuesto a meterse en un proyecto así? La administración tiene que mandarle un cheque de 8.000 o 10.000 millones a la EDU para que se cuadre como lo hizo Plaza Mayor.

Entonces, es muy mal ejemplo para la R.U., que lo que le espere al sector privado sea el modelo de Naranjal, en donde por exigencias de EPM, no pudo el alcalde, ni Margarita [gerente de la EDU 2012-2015], ni el Municipio. Nunca se arregló el problema y le quedó el lío a este alcalde en cabeza de la EDU, y ahí está al EDU haciendo gárgaras. Eso es un tema muy complicado.

[...] Ahora, toda la gestión está supeditada a la EDU, y ahí hay unas dificultades muy grandes, porque es que los empresarios dicen, “por qué me obligan a tener que hacer la R.U. con la EDU”. La EDU se volvió el brazo ejecutor del Municipio. Ahí es donde se ha desdibujado, porque se ha desgastado en ser el contratista mayor del Municipio, y no en ser el Operador Urbano, o el que haga gestión urbana (Jaramillo y Montoya, 2017, p. 19).

El operador urbano, en el caso de Medellín, no ha tenido resultados positivos de acuerdo con los fines para los que fue creado, atendiendo a la realidad neoliberal. Esta situación se presenta por diversas razones que posiblemente pueden obedecer a crisis burocráticas o de corrupción al interior del operador urbano, a las medidas cautelares que toman los tribunales y a la falta de una articulación eficiente entre el Estado, la academia y los grupos económicos, que permita analizar con profundidad las consecuencias dentro de cada caso particular. Esto nos permite observar que la mera literalidad de la norma no obedece con la realidad material y está sujeta a las dinámicas de poder.

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL OPERADOR URBANO

En el desarrollo normativo de la ciudad de Medellín, permanece vigente el Acuerdo 48 de 2014, “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”. Dentro de estas disposiciones complementarias, el artículo 462 señala la facultad de crear un operador urbano para cada macroproyecto o subzona del POT. En este sentido, el alcalde de Medellín —para la fecha Federico Gutiérrez— expidió el Acuerdo 0893 de 2017, “por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

Introducción a la revitalización urbana y los operadores urbanos en la ciudad de Medellín

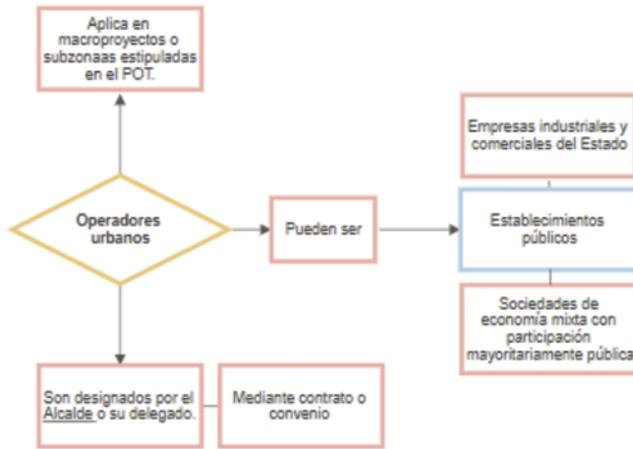


Figura 5 Estructura de los operadores urbanos en Medellín
Fuente: elaboración propia.

En la primera imagen podemos ver la aplicabilidad de los operadores urbanos en macroproyectos y subzonas del POT; a su vez, esta designación es voluntad del alcalde del municipio mediante contrato o convenio, y estos pueden constituirse como empresas comerciales e industriales del Estado, establecimientos públicos y sociedades de economía mixta con participación mayoritariamente pública.

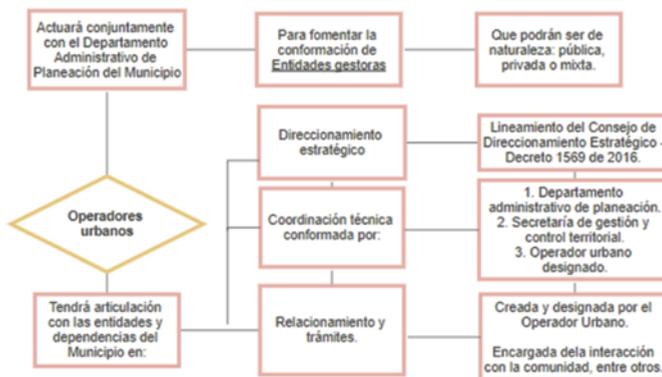


Figura 6 Relación entre operadores urbanos y entidad territorial
Fuente: elaboración propia.

Aquí podemos observar la actuación de los operadores urbanos, siendo facultados para hacerlo por el Departamento Administrativo de Planeación, que es una dependencia de la entidad territorial municipal y tiene funciones de direccionamiento, coordinación y articulación de políticas públicas, planes y programas en las diferentes dimensiones del desarrollo social, económico, físico-ambiental, financiero, político e institucional, mediante la definición del modelo de ciudad y ocupación y la plataforma estratégica institucional para la Administración Municipal, en función del cumplimiento de los fines del estado y su sostenibilidad financiera, atendiendo a los diagnósticos, tendencias, compromisos de gobierno y procesos de concertación entre autoridades, actores e instancias de planeación, encaminados al desarrollo humano integral (Alcaldía de Medellín, s. f.).

De igual manera, el cargo de director de esta dependencia es de libre nombramiento y remoción por parte del alcalde, una competencia más, sumada a la facultad de designar a su arbitrio al operador urbano. En consecuencia, hay una concentración de poder, expresamente atribuido por el sistema normativo, negando la posibilidad de deliberación en lo que se refiere a la renovación urbana y desconociendo el derecho a la ciudad, que, si bien en Colombia no se reconoce constitucionalmente, se desprende del Estado democrático y parte del Estado constitucional de derecho, en tanto que:

El derecho a la participación ciudadana constituye la base para la gestión democrática de las ciudades, pues permite establecer una relación clara entre demandas, necesidades y aspiraciones ciudadanas, por un lado, con políticas, planes y proyectos, por otro, así como desarrollar políticas eficaces, sostenibles e incluyentes, practicar la cooperación de las entidades y los ciudadanos, y democratizar la gestión pública local (Cedrés, 2012, p. 193).

También podemos observar que la entidad gestora —consecuencia de las acciones de la dupla operador urbano - Departamento Administrativo de Planeación— puede ser privada a plenitud, sin un límite de participación pública. Y la articulación con otras dependencias de la entidad territorial en cuanto al direccionamiento estratégico, la coordinación técnica y el relacionamiento y los trámites, siendo esta última la más delicada, ya que se ocupa expresamente del vínculo con la comunidad.



Figura 7 Funciones de los operadores urbanos

Fuente: elaboración propia.

Lo primero que quiero resaltar son los principios bajo los cuales debe obrar: eficiencia, eficacia, equidad y responsabilidad social. Dentro de sus funciones, nos encontramos con la gestión del suelo urbano e inmobiliario que se refiere al proceso de dirección en el suelo que será intervenido; la financiación que corresponde al recaudo, administración, ejecución y direccionamiento de recursos tanto públicos como privados; la gestión social que no es una función privativa, sino que se debe articular con la administración municipal para implementar una política de protección a moradores, encontrando una conexión directa con el relacionamiento y los trámites de la entidad creada y designada por el mismo operador urbano. Y, finalmente, la gestión interinstitucional que se refiere a la facultad de integrar a los diversos actores económicos y sociales que intervendrán en el área de renovación (Decreto 893, 2017). Los honorarios por cobrar serán por el 3 % de las ventas inmobiliarias del proyecto de renovación.

Podemos ver en el Decreto 893 de 2017 una extensa lista de funciones atribuidas a los operadores urbanos, esto lo podemos leer en clave de la producción espaciotemporal en la cual va a operar dicha figura, y, consigo, todas las particularidades que debe enfrentar para constituir una nueva realidad. No es en vano que se atribuyan funciones de gestión con los moradores, financiación, relacionamiento interinstitucional y labores inmobiliarias, todo en una sola entidad, esto para propiciar que el espacio planeado sea contundente atendiendo que

El espacio social contiene objetos muy diversos, tanto naturales como sociales, incluyendo redes y ramificaciones que facilitan el intercambio de artículos e informaciones. No se reduce ni a los objetos que contiene ni a su mera agregación. Esos “objetos” no son únicamente cosas sino también relaciones (Lefebvre, 2013, p. 133).

Esta empresa no se excluye del modelo de entidad propia del sistema disciplinario del siglo XX, pero adecuada a la realidad del mercado actual, actuando así como una institución disciplinaria de mercado para imponer la realidad espacio-temporal correspondiente al interés específico, es decir, es la entidad mediante la cual se propicia una producción de normalidad jurídico-legal correspondiente a los intereses que se impusieron como dominantes —inmobiliarios, empresariales—, en tanto que sus funciones expresamente señaladas, corresponden a “direccionar, supervisar y gestionar el proceso de dotación del área de intervención en cuanto al sistema público y colectivo asociado al espacio público de esparcimiento y encuentro, los equipamientos, los servicios públicos, la movilidad y el patrimonio” (Decreto 893, 2017). Y estas funciones asignadas guardan una directa relación con la profundización de este modelo de vigilancia neoliberal, que “en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es *imponer* distintas versiones de la supremacía del mercado” (Theodore et al., 2009, p. 3).



Figura 8 Articulación Estado-mercado en los procesos urbanos
Fuente: Brites (2017, p. 578).

El operador urbano funciona como una especie de empresa omnipotente que articula y crea, por un lado, todas las condiciones para la conjunción entre planificación, legislación y revitalización; y por el otro, genera especulación, reapropiación y capital inmobiliario. De allí que su lista de funciones tenga tanta cobertura y sea tan extensa, inclusive, otorgando competencias como la de “adquirir, por enajenación voluntaria o expropiación, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en el instrumento” (Decreto 893 de 2017).

Por último, los operadores urbanos son una concreción de la neoliberalización jurídica, política e institucional, pero esto no quiere reducir ni excluir su omnipresencia en todo el cuerpo estatal; es decir, “el neoliberalismo no puede ser reducido a una característica ‘interna’ de ciertas instituciones o gobiernos; también existe como un régimen extra-local de reglas y de rutinas, presiones y castigos” (Peck y Tickell, 2002, p. 17). En nuestro caso, no podríamos reducir el neoliberalismo a la mera entidad en cuestión, sino que este se contagia en toda la planificación de la ciudad a través de los caminos jurídicos y políticos.

REFERENCIAS

Alcaldía de Medellín. (2009). Decreto 1309 de 2009. Por el cual se revisa y ajusta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal en los polígonos Z4-R7 (sector Naranjal) y Z4-CN1-12 (Sector Arrabal). <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DECRETO%20PLAN%20PARCIAL%20DE%20NARANJAL%201309%20septiembre%202016.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 893 de 2017. *Gaceta Oficial*.

Alcaldía de Medellín. (s. f.). *Departamento Administrativo de Planeación* [portal web]. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8485-Departamento-Administrativo-de-Planeacion> [consultado en diciembre de 2021].

Brites, W. F. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 573-586. https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000300573

Cedrés, P. (2012). La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad. En T. Bolívar y J. Erazo (Eds.), *Dimensiones de hábitat popular latinoamericano* (pp. 187-207). FLACSO, CLACSO, Instituto de la Ciudad.

Centro de Estudios de Opinión. (s. f.). *Antecedentes urbanísticos de Medellín* [documento]. Universidad de Antioquia, Facultad de ciencias sociales y Humanas. http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2717/1/CentroEstudiosOpinion_antecedentesurbanisticosmedellin.pdf

Concejo de Medellín (2014). Acuerdo 48 de 2014. Medellín. *Gaceta Oficial*.

Galeano, V. (2013). Localización espacial de la actividad económica en Medellín, 2005-2010. Un enfoque de economía urbana. *Ensayos sobre política económica*, 31(70), 215-266. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/espe_art5_70.pdf

González, L. F. (2007). *Medellín, los orígenes y la transición a la Modernidad: crecimiento y modelos urbanos, 1775-1932*. Escuela del Hábitat - CEHAP, Universidad Nacional de Colombia. http://bdigital.unal.edu.co/2226/1/Luis_Fernando_Gonzalez.pdf

Harvey, D. (1994). La construcción social del espacio y del tiempo: una teoría relacional. *Geographical Review of Japan*, 67(2), 126-135.

Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, University Press.

Harvey, D. (2012). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Akal.

Jaramillo, C. y Montoya, S. (2017). *Las dificultades de los planes parciales de renovación urbana en Medellín*. Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, EAFIT, Universidad de Medellín. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/planes-parciales-renovacion-urbana-2017.pdf>

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Ed. Capitán Swing. Madrid, España.

Navarro, J. R. y Ortuño, A. (2011). Aproximación a la génesis de la contribución de la densidad en la noción de ciudad compacta. *EURE*, 37, 23-41.

Perfetti, M. V. (1995). *Las transformaciones de la estructura urbana de Medellín. La Colonia, el ensanche y el plan regulador* [Tesis de doctorado, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid]. <http://oa.upm.es/13745/1/transformacionesurbanamedellin.pdf>

Pinilla, C. (2015). *Manejo de la Información para la toma de decisiones en la planeación territorial*. Observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad del Rosario.

Pizano, M. (2012). *Renovación urbana: Planes, instrumentos, actores y el operador urbano. Estudio comparativo de las experiencias en Barcelona y Medellín*. Universidad Politécnica de Cataluña.

Presidencia de la República de Colombia (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Presidencia de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Presidencia de la República de Colombia. (1947). Ley 88 de 1947. Sobre fomento del desarrollo urbano del Municipio y se dictan otras disposiciones. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1630215>

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Rojas, E. (2004). *Volver al centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ospina, L. (2015). *Gestión Pública para la Renovación Urbana. De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá*. Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*, (66), 1-11. <https://www.researchgate.net/publication/277955552>