



## Premisas del urbanismo neoliberal en América Latina, los operadores urbanos y sus implicaciones\*

Juan David Gelacio Panesso\*\*, Hernán Darío Martínez Hincapié\*\*\*

### Resumen

Las formas contemporáneas de renovación urbana, especialmente en Medellín con su modelo de ciudad densa y compacta, generan prácticas de desplazamiento y reubicación dirigidas a construir obras que son necesarias para consolidar un escenario de competitividad neoliberal, están mediadas por nuevas formas de funcionamiento y relacionamiento de la institucionalidad estatal y otros actores no estatales que configuran relaciones de poder. Los operadores urbanos constituyen figuras de este esquema de planificación urbana neoliberal que presenta unos rasgos problemáticos en los procesos renovación urbana.

**Palabras clave:** urbanismo neoliberal; territorio; ordenamiento territorial.

### Premises of neoliberal urbanism in Latin America, urban operators and their implications

#### Abstract

Contemporary forms of urban renewal in Medellín, which holds a dense and compact city model, generate displacement and relocation practices aimed at building works that are necessary to consolidate a scenario of neoliberal competitiveness. Such works are mediated by new forms of functioning and relationship between State institutions and other non-state actors that configure power relations. Urban operators are figures of this neoliberal urban planning scheme that causes some issues for urban renewal programs.

**Keywords:** neoliberal urbanism; territory; territorial planning.

### Premissas do urbanismo neoliberal na América Latina, os operadores urbanos e suas implicações

#### Resumo

As formas contemporâneas de renovação urbana, especialmente em Medellín com seu modelo de cidade densa e compacta, que geram práticas de deslocamento e realocação encaminhadas a construir obras que são necessárias para consolidar um cenário de competitividade neoliberal, estão mediadas por novas formas de funcionamento e relacionamento entre a institucionalidade estatal e outros atores não estatais que configuram relações de poder. Os operadores urbanos constituem figuras desse esquema de planejamento urbano neoliberal que apresenta uns traços problemáticos nos processos de renovação urbana.

**Palavras-chave:** urbanismo neoliberal; território; ordenamento territorial.

\* Artículo de investigación. Resultado de proyecto de investigación “Dinámicas urbano-regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia” (código 29-000029) cofinanciado entre la Universidad San Buenaventura Medellín y la Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia. Grupos de investigación: Ratio Juris - Globalización, Derechos Humanos y Políticas Públicas; Constitucionalismo Crítico - Constitucionalismo Crítico y Derechos Humanos UNAULA y Kavilando - Conflicto Territorio y Paz; GIPAD - Construcción del Sujeto Político, Ciudadanía y Transformación Social y ECOARTE - Investigación Formativa Universidad San Buenaventura Medellín (finaliza en mayo de 2021).

\*\* Docente Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia. Licenciado en Filosofía de la Universidad de Caldas, Magister en Ciencia Política Universidad de Caldas. Grupo Constitucionalismo Crítico. ORCID: 0000-0002-3432-8237. Correo: juan.gelacio@unaula.edu.co

\*\*\* Docente Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia. Abogado, Magister Derechos Humanos Universidad Sergio Arboleda. Grupo Ratio Juris. ORCID: 0000-0001-9835-4787. Correo: hernan.martinezhi@unaula.edu.co

**Cómo citar este artículo:** Gelacio Panesso, J. D. & Martínez Hincapié, H. D. (2023). Premisas del urbanismo neoliberal en América Latina, los operadores urbanos y sus implicaciones. *Estudios de Derecho*, 80 (175), 76-100

**Doi:** 10.17533/udea.esde.v80n175a04

**Fecha de recepción:** 28/04/2022 **Fecha de aceptación:** 15/05/2022



## Premisas del urbanismo neoliberal en América Latina, los operadores urbanos y sus implicaciones

### Introducción

Las configuraciones de las ciudades en América Latina coinciden con acontecimientos mundiales que exigen apreciar las modificaciones sobre la reflexión del espacio de una manera historizada y desde un ámbito político de la forma como se gestionan los intereses. La creciente demanda de servicios públicos, la explosión demográfica, el éxodo de lo rural a las ciudades y la globalización económica hacen que las ciudades tengan un papel central en el desarrollo de las modificaciones de las sociedades contemporáneas porque se dan en su territorio, pero también porque la simbología del territorio urbano permite desplegar conceptos y representaciones que antes no actuaban sobre la producción social como sí lo hace hoy el territorio de las ciudades (Brand, 2009).

La gestión y la planificación de la ciudad en América Latina ha necesitado de intervenciones físicas y políticas en el espacio. La necesidad de “renovar” espacios para ser controlados y sometidos a la lógica del consumo ha implicado la afectación de personas que habitan un territorio del cual se ven obligados a desplazarse, por planes de reasentamiento desplegados en el necesario ajuste territorial que sufren, generalmente, las clases bajas y quienes viven en la periferia.

Queremos establecer la relación entre el urbanismo neoliberal, a partir de la figura de operador urbano (OU), las redes de actores alrededor de este modelo de planeación urbana y los efectos, generalmente negativos, sobre el morador desplazado, sometido a procesos de reasentamiento y reubicación dirigidos por la institucionalidad.

El presente artículo es producto del programa-proyecto de investigación denominado “Dinámicas urbano-regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia” (código 29-000029) cofinanciado entre la Universidad San Buenaventura Medellín y la Universidad Autónoma Latinoamericana.

El proyecto de investigación se realizó desde un enfoque cualitativo. En la ejecución de la investigación se acudió, desde una modalidad documental, a

elementos y herramientas como leyes, decretos locales y elementos de política social, para cumplir con los objetivos propuestos.

A partir de entrevistas realizadas a funcionarios de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y el Metro de Medellín y un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) y para desarrollar este trabajo, elegimos tomar partido por una investigación disidente, en la cual se enmarca el análisis crítico del discurso como una analítica específica de los estudios críticos del discurso (van Dijk, 2016), que puede definirse a grandes rasgos como

Un tipo de investigación que se centra en el análisis discursivo y estudia, principalmente, la forma en la que el abuso de poder y la desigualdad social se representan, reproducen, legitiman y resisten en el texto y el habla en contextos sociales y políticos. (van Dijk, 2016, p. 204)

Ello porque realizamos entrevistas a actores relevantes en el ámbito de la actual transformación urbana de la ciudad de Medellín, por lo que acudimos a la construcción de una matriz, en la cual seleccionamos unas categorías relevantes para comprender por qué los actores encuentran un consenso para dicha transformación y cómo un figura particular y novedosa como el OU, se convierte en un facilitador de la renovación urbana, distorsionando la responsabilidad que otrora asumía el Estado con los afectados por aquella. En ese sentido, las categorías relevantes fueron: nueva gestión pública, la ciudad como máquina de crecimiento, consenso pro-crecimiento, poder sistémico, neoliberalismo realmente existente, momentos de destrucción y construcción, efectos disfuncionales, urbanismo neoliberal gestión gobernanza, gestión de la metagobernanza con base en lecturas como el capítulo “La ciudad como máquina de crecimiento” de John R. Logan y Harvey Molotch, dentro del libro: *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización gentrificación y políticas urbanas* (2015), editado por el Observatorio Metropolitano de Madrid y *El Estado, pasado, presente futuro* (2019), de Bob Jessop, publicado por la Universidad Nacional de Quilmes.

A partir de lo anterior, pasamos por el filtro de categorías metodológicas para hacer un análisis del discurso como sustitución de elementos de la práctica social o de actores, sea el mismo entrevistado u otro (entre generalización, especificación y asociación); eliminación de elementos que componen la práctica social o de actores, sea el mismo entrevistado u otros (entre inclusión y exclusión); reordenamiento de los elementos de la práctica social o de actores, sea el mismo entrevistado u otro (activación o pasivación); propósitos de las prácticas sociales o de actores, sea el mismo entrevistado u otro; legitimaciones, justificaciones o porqués de prácticas o de actores, sea el mismo entrevistado u otro; evaluaciones de los elementos de las prácticas sociales o de actores, sea el mismo entrevistado u otro, esto desde las siguientes lecturas: el artículo de María Eugenia Merino: “Propuesta metodológica

de Análisis Crítico del Discurso de la discriminación percibida”, publicado en la *Revista Signos*, vol. 39, núm. La tesis de maestría Mateo Hernández Mejía: *Representación de actores sociales en un corpus conformado por boletines informativos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la República de Colombia del año 2013. Un acercamiento al discurso sobre la generación digital a partir de los Estudios Críticos del Discurso* (2017). De este ejercicio hacemos alusión a algunos análisis de las entrevistas a partir de estos filtros con el fin de acompañar los sustentos empíricos y teóricos de este escrito.

## Urbanismo neoliberal en América Latina

La lógica urbanista adoptada a finales de la década de los 90 e inicios del siglo XXI en América Latina fue la de reconstruir imágenes arquitectónicas de gran valor estético-comercial, renovación de infraestructura y manejo de las economías locales a partir de la mentalidad empresarial y ciclos intensivos de construcción (Brand, 2009). La desindustrialización fue, entonces, el marco de fondo para el nuevo capitalismo (Martínez, 2016) basado en el uso eficiente del espacio a partir del mercado inmobiliario, cambiando las dimensiones del territorio y el espacio, y patrimonializando su sentido en la propiedad raíz. En dicho escenario, y como constante del capitalismo del *laissez faire*, se exhibe y se lucha por el poder de clase que sostiene la élite dominante en las sociedades contemporáneas tal y como lo indica Harvey (2005).

Las transformaciones urbanas de tipo neoliberal pueden ser consideradas como una de las facetas de la *pragmática* del neoliberalismo teórico para el escenario contemporáneo (Theodore, Peck y Brenner, 2009). En ese sentido, las reformas urbanas y el sentido del territorio en el contexto neoliberal pretenden asegurar teóricamente, entre otros asuntos, uno fundamental relacionado con la disposición de las ciudades como centros de comercio que expanden las fronteras de lo comercial para convertir las urbes en centros globalizados. En este escenario el territorio será dispuesto como centro político-económico para la generación de la competitividad desde obras como los sistemas de transporte, los planes parciales con sentido economicista y de comercialización del territorio, la generación de espacios públicos securitizados y carentes de significado políticamente que conciten valores colectivos; se trata más de un territorio desprovisto de cualquier sugerencia relevante a nivel cultural y político con respecto a sus moradores y habitantes. La ciudad de Medellín cumple entonces con las condiciones para revitalizar las premisas neoliberales desde una combinación de lo teórico y lo práctico por sus contextos, aspectos culturales y carencia de símbolos colectivos de lo político, es decir, el espacio desprovisto de cualquier posibilidad de subjetividad política de parte de los moradores (Echeverría, Rincón y González, 2000).

Podríamos traer a cuenta aquí las palabras del urbanista catalán Oriol Bohigas, de visita a Medellín en días antes del seminario para conocer los nuevos proyectos del llamado "urbanismo social" desarrollados en los sectores populares de la ciudad: ... "Hay que decir las cosas buenas y también las malas. Estamos hablando de una ciudad que en realidad es una catástrofe, con un alto porcentaje de la gente viviendo en tugurio [...] estamos hablando de una ciudad que tiene gravísimos problemas" (El Colombiano, 2007). Lo anterior sintetiza nítidamente la ciudad latinoamericana bajo condiciones de globalización neoliberal: fantástica y catastrófica, maravillosa y desastrosa al mismo tiempo. (Brand, 2009, p. 9)

En ese sentido, conforme con Brites (2017), las características de las ciudades neoliberales, especialmente en América Latina son: la inversión selectiva de obras públicas, nuevas legislaciones en ordenamiento de territorio y renovación más hostiles para el morador, generación de espacios embellecidos y competitividad turística, fortalecimiento del mercado inmobiliario e implementación de políticas habitacionales en la periferia (Brites, 2017, p. 575).

De esa forma, una consecuencia de dichas intervenciones en el territorio como mecanismo neoliberal es la generación de mayores conflictos (disincronías territoriales), que el Estado pretende atender solo por vías políticas y delega en las leyes y el derecho la única forma de solución. Por supuesto, dicha respuesta es violenta y hostil, especialmente para quienes son desplazados por las intervenciones de obras públicas antes mencionadas, y que desatiende las valoraciones culturales de los moradores, que son privados de sus territorios y la territorialidad, aun en el evento de no ser desplazados, en la medida que se despolitiza su condición de ser que habita existencialmente en un lugar.

Por su parte, el papel del Estado y la normatividad sobre la planificación de las intervenciones urbanas son determinantes para la consolidación del urbanismo neoliberal. El entramado normativo establece marcos flexibles de intervención en el territorio a favor de unos actores y le asigna al Estado un papel sancionador en el que se le encarga de imponer normas de conducta que, para el caso concreto del urbanismo, exige que el territorio debe ser dispuesto, sin ninguna oposición, como escenario del desarrollo económico, construido necesariamente por particulares que asumen su papel de dinamizador, pero el Estado también genera normas con el fin de buscar una legitimidad colectiva por vía de nuevos sentidos comunes que no exhiban una función netamente sancionadora, sino también legitimador y comprometido con las deudas sociales de las clases sociales pobres.

En Jessop (2019) el aporte del enfoque estratégico-relacional (EER) constituye uno de los análisis más relevantes en sus reflexiones sobre el Estado. Este desplaza la atención del análisis que entiende al Estado como institución o recipiente y lo enfoca en el poder estatal como relación social desde las siguientes premisas: el

ejercicio del poder del Estado; condensación mediada institucional y discursivamente; y equilibrio de fuerzas variable, que busca influir en las formas, propósitos y el contenido de la organización institucional de la política y las políticas, en coyunturas específicas mezcladas por la variable igualdad de oportunidades, vinculadas a un entorno natural y social más amplio.

En ese marco, el suelo y el espacio como propiedad requieren de la figura protectora del Estado por vía de normas y políticas públicas para darle apariencia de neutralidad y legalidad. Se trata, ahora, de una mediación entre el actor estatal y el agente comercial privado donde se favorece por vía de regulaciones los intereses del segundo (Harvey, 2007; Calonge, 2015; Smith, 2002). Otra característica del urbanismo neoliberal en América Latina es la práctica de la gobernabilidad (y la gobernanza especialmente) como mecanismo de aparente democratización de los parámetros de decisión de los asuntos públicos, especialmente de las estrategias (reglas, normas y políticas) de modificación del territorio urbano, es decir, se presenta como mecanismo democrático encerrado en un juego de actores económicos como los constructores (Thwaites, 2010). En la gobernanza, los actores institucionales principales (Estado y privados) han adoptado un papel de diseñadores del espacio y producción de significados nuevos de lo territorial a partir de la monumentalización de las obras, especialmente, de los sistemas de transporte masivo, donde las políticas y acciones estatales están dirigidas por las necesidades comerciales y que requieren intervenciones mixtas (de estos actores) en el escenario de lo local y territorial para permitir una internacionalización (Massey, 2008).

## Reasentamiento poblacional en el urbanismo neoliberal y la gobernanza

Se define (el reasentamiento) como un conjunto de acciones tendientes a mitigar los efectos producidos por el desplazamiento (Rincón y Correa, 2018). Para poder comprender el significado del reasentamiento es necesario analizar distintas modalidades de desplazamiento. Existe un consenso al determinar que el desplazamiento según el fenómeno que lo causa contempla ciertas características específicas. En ese sentido los tipos de desplazamiento se pueden clasificar en tres grupos: el desplazamiento forzoso, originado por proyectos de desarrollo; el ocasionado por el conflicto armado y el producido por desastres naturales, medio ambiente y cambio climático. Para Serje y Anzellini (2011), el reasentamiento es una práctica constitutiva de un proyecto político y económico particular y muestra que un proceso de reasentamiento involuntario de poblaciones, más que un problema técnico y administrativo, es un proceso social y cultural.

El reasentamiento de comunidades y familias derivado de la construcción e implementación de obra pública y programas de renovación urbana se caracteri-

zan por varios asuntos: uno de ellos es la intervención del Estado o, por lo menos, la explícita relación entre el desplazamiento de las familias sometidas a planes de reasentamiento y la representación que hace la institucionalidad del principio constitucional de la “prevalencia del interés general” (aún en la Renovación Urbana – literal C, artículo 58 Ley 388 de 1997), derivado de la formulación de políticas y modelos de desarrollo asumidos por la gestión pública que implica la construcción de obras de interés comunitario. Otro aspecto es el impacto en la vida familiar y comunitaria que se deriva de la construcción de la obra pública y el desplazamiento ocasionado; un aspecto relevante es el plan o diseño de la estrategia de reasentamiento que busca mitigar los efectos negativos y generar un espacio de resignificación de las familias reubicadas; no obstante, generalmente dichas estrategias se han limitado a la consecución de una vivienda para la familia desplazada, dejando de lado aspectos no cuantificables como lo cultural, político y social, un último aspecto es la modificación impuesta en la relación entre el sujeto y el territorio que habitó el morador que debe ser desplazado, generando procesos de desarraigo problemáticos y complejos para los habitantes y muchas veces irreparables.

Dichos procesos de des-reterritorialización (desplazamiento y reubicación) atienden a objetivos implícitos o explícitos de modificar formas de organización espacial, de imponer nuevas formas de cultura económica, de facilitar la extracción de recursos, de alcanzar ciertas metas estratégicas o aliviar la densidad poblacional. El reasentamiento normalmente afecta a comunidades pobres, desplazadas o marginadas y con mayor vulnerabilidad, cuando tradicionalmente su subjetividad política y cultural se desprende de su territorio, o por lo menos reconoce una relación importante con el espacio (Søftestad & Berg, 1991).

Los procesos de reasentamiento como técnicas para la mitigación de impactos por el desplazamiento derivados de urbanismo, proyectos de desarrollo, renovación urbana y gestión adecuada de riesgo, reconocen implícitamente que existen factores que el Estado y los actores que intervienen el territorio no pueden reparar por vías patrimonialistas y/o jurídicas. En ese sentido, los planes de reasentamientos se dirigen a reglamentar compensaciones económicas que pretenden incluir aspectos socioeconómicos; sin embargo, la dimensión política constitutiva, derivada de la relación entre las comunidades y el territorio-espacio no hacen parte de sus “compensaciones”, con lo que se elimina cualquier forma de agenciamiento sociopolítico de los moradores y residentes de un territorio afectados por el desplazamiento.

El reasentamiento en Medellín ha tenido como ejes problemáticos relevantes los siguientes: la posibilidad y/o ausencia de política de vivienda de restitución-vivienda digna, los medios y modos de vida, la incorporación o exclusión de diferentes formas de tenencia no derivada de títulos de propiedad, compensaciones

justas y proyectos de vida en torno a la defensa del espacio y la ciudad. De allí ha surgido que una de las reclamaciones de los moradores desplazados basada en la justicia, es que existan procesos de reasentamiento participativos, sobre la base del reasentamiento en sitio que no es una política urbana estructurante para la institucionalidad (Rincón y Correa, 2018).

De esa manera, los sistemas jurídicos también se modernizan en esta dimensión de la gobernanza como proyecto político social. Se despliegan críticas a las formas de disposición y ejecución de las normas jurídicas como obsoletas e insuficientes y se avanza hacia la utilización de las políticas públicas como mecanismo generador de legitimidad, por cuanto es más ágil en la adopción y está dirigida a la atención estatal de las condiciones de pobreza y exclusión, con lo cual la gobernanza, a partir de políticas públicas, sea el ciudadano quien se comprometa con encuadrar sus necesidades en estos marcos normativos “flexibles” que caerían en gran ineficacia generalmente, pero también esto aseguraba la “corresponsabilidad” en la gestión del conflicto, evidenciando una aparente “horizontalidad” en su posición como parte del entramado social e institucional, es decir, es parte vital del buen funcionamiento y correcto engranaje de la maquinaria gubernamental y de poder.

En términos de la espacialidad las políticas públicas en la ciudad de Medellín como la relacionada con la gestión del riesgo de desastres, régimen de indemnizaciones y subsidios para afectados por obras públicas de desarrollo y renovación urbana y la más reciente política pública de protección a moradores son recortes de realidad y sentido, con el fin de enclaustrar cuestiones complejas como las tensiones por el espacio, las disputas y las resistencias desde asuntos como la propiedad privada o el espacio colectivo autogestionado de la informalidad. La última de las mencionadas es considerada como una estrategia de gobernanza de relacionamiento más o menos vertical pero con encuadramientos institucionales del conflicto. Es el resultado de la visibilización de problemáticas con expresión de direccionamiento de esos conflictos por medios de instrumentos y protocolos de atención a población que debe ser reasentada; no obstante, también es una exigencia de parte de gremios y empresarios de la construcción que entienden que debe existir un mecanismo que reduzca la complejidad sobre el espacio y las discusiones de ciudad, se trata de una mediación para erradicar un conflicto inerradicable en su estructura. Esta política pública es el resultado de demandas sociales y empresariales adoptada por la institucionalidad como procesos de gobernanza que en estos momentos está suspendida, pero que un futuro de llegarse a implementar no resolvería el problema y detonaría unos nuevos relacionados seguramente con el papel de actores intermediarios (operadores urbanos), por cuanto su papel es de gestores financieros de proyectos inmobiliarios, pero también de gestores sociales con relación a la comunidad, es decir, gestores del conflicto para reducirlo.



En las entrevistas, queda claro, desde el entrevistado de la EDU que la propiedad privada es el pilar y la ficción determinante de la gestión y planificación de las ciudades y el espacio, es un pilar de la “metagobernanza”. “La intención es que esa interlocución la podamos hacer con los propietarios del suelo, principalmente en las áreas de renovación urbana” (Entrevistado EDU, entrevista personal, fecha).

En cuanto la metagobernanza relacionada con la política de moradores, es interesante anotar cómo se involucra la comunidad de personas afectadas por obras para ser dialogantes, coordinadores, vigilantes y responsables del fracaso o éxito en este juego de redes de gobernanza. De otro lado resulta interesante anotar que si bien la política de moradores es una estrategia de gobernanza aparentemente horizontal de diálogo, no establece mecanismos de relacionamiento interesado entre actores comunitarios-sociales y actores privados y empresarios, con lo cual no será posible el develamiento de propósitos más allá del escenario gubernamental que provee esta política pública. De la mano de esquemas de gobernanza institucional en el contexto de la gestión del neoliberalismo, los problemas operan mediante unidades que reducen su comprensión (reducción de la realidad política amplia), muchas veces por dispositivos conceptuales técnicos para garantizar que el conflicto no se salga de esos canales y se torne en focos de deslegitimación para el Estado.

En ese esquema de la gobernanza, un punto relevante de control y de relativa posibilidad de defensa, pero también de gestión neoliberal de la planificación urbana, es la aplicación de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas Acuerdo 145 de 2019 del Concejo Municipal de Medellín (PPPMAE). El Concejo de Medellín adoptó dicha política pública mediante el acuerdo 145 de 2019. Hace parte de esta norma el protocolo de aplicación de la política y también se reglamentó mediante el decreto 818 de 2021.

Ante el escenario de la recientemente reglamentada Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas surgen varios interrogantes y algunas reflexiones todavía preliminares: ¿La participación y la reparación y restablecimiento de derechos de manera integral será una realidad y se materializará un enfoque de derechos? ¿O será un instrumento simplemente compensatorio de tipo economicista? Más allá de las palabras, el discurso y los complicados términos técnicos de esta política pública, el escenario no es diferente del que ya existía previamente al Acuerdo 145 de 2019, las formas compensatorias prevalecen con ausencia profunda de participación y los moradores afectados son simples eslabones problemáticos del desarrollo que deben ser atendidos mediante erogaciones económicas que le sustraen de la capacidad política de proponer sobre y en el desarrollo de su ciudad y de la capacidad de disputar el sentido del territorio y sus dinámicas económicas populares.

## La nueva gestión estatal de la planificación y los actores de influencia. El operador urbano

Como aproximación inicial, queremos destacar brevemente uno de los vértices de la triangulación en la trama de actores que funcionan en planificación del territorio de Medellín. Esto es importante porque se trata del trasfondo que le da vida y justificación a la figura de los operadores urbanos, que en una escala más grande explica la tendencia de darle prioridad a los actores privados y grupos económicos en la planificación de la ciudad de Medellín.

Por un lado, encontramos al gremio de los constructores representado por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) regional Antioquia, como un actor determinante para la planificación del territorio. Una de sus premisas es la presión política y burocrática para seguir incentivando la toma de decisiones públicas que favorezcan la construcción, especialmente de vivienda nueva, mediante proyectos de renovación. Tal como se evidencia en el siguiente relato:

Trabajo continuo para la apuesta “Medellín vuelve a su centro”. El 21 de septiembre de 2017, llevamos a cabo mesa de trabajo, en la cual junto con un significativo grupo de afiliados compilamos una serie de escenarios que consideramos son necesarios para el desarrollo de proyectos de construcción en el Centro, que puedan contribuir con el cumplimiento de la meta de vivienda proyectada en el Plan de Desarrollo Municipal para la duración de la actual administración, en su proyecto “Medellín vuelve a su centro”, continuamos en el 2018 haciéndole seguimiento a la evolución informe Camacol Antioquia. (Datos de la fuente)

A partir del consenso pro-crecimiento y el poder sistémico (Logan y Harvey Molotch, 2015), el actor privado describe y legitima este funcionamiento “simbiótico”,

En la tradición que se tiene en Antioquia, y en particular en Medellín, el trabajo colaborativo entre lo público en lo privado no es solo el acuerdo 48 de 2014, eso viene desde muchos atrás, inclusive desde el siglo XIX desde la necesidad de modernizar el país, y en lo que sucedió en 1886 con la Constitución de Núñez, aparecen una cantidad de solitudes entre el gobierno nacional y el sector privado, para construir conjuntamente el Estado, o lo que llamamos la nación. Entonces hago este hincapié en este contexto histórico porque en el caso de Antioquia ha funcionado muy bien esta colaboración entre lo público y lo privado. (Entrevistado Camacol, entrevista personal, 2020)

Uno de sus argumentos es la figura conservadora de Rafael Núñez, lo que le otorga una visión politizada pero irrefutable del trabajo mancomunado entre lo

público y lo privado. La formulación del POT o la influencia del gremio de Camacol en la construcción del POT de 2014 es más como un camino "natural" del trabajo público-privado que, incluso, puede estar en peligro por malas decisiones de los administradores. Antioquia es más un caso exitoso a nivel nacional, de esta forma eso ha definido básicamente el sentido de Estado-nación regional de configuración de los públicos y el Estado.

Un actor adicional a la compleja red de determinadores de la planeación urbana es el grupo académico Urbam de la Universidad Eafit de Medellín; sus importantes nexos con Proantioquia, Argos y la Alcaldía de Medellín supone que sus conceptos y sugerencias han sido fuente de consulta determinante para adoptar programas y decisiones de intervención en el territorio a partir de la renovación urbana especialmente.

En esa red de actores que determinan las apuestas planificadoras se puede evidenciar cómo los privados van condicionando la disposición del territorio para la renovación urbana; el espacio público además de determinante para dicho modelo de ciudad, es el camino idóneo para las intervenciones inmobiliarias destinadas a vivienda y a la generación de proyectos inmobiliarios privados. Esta interrelación entre academia-privados-Estado es destacada en la propuesta de renovación urbana y de intervención como espacio público denominada: "Entre Orillas" para el sector de Guayabal creada en el 2015, a saber:

En este contexto, en el año 2013, el Grupo Argos, como vecino del sector, interesado en apoyar el desarrollo de la ciudad y con el apoyo de la Universidad EAFIT, a través de su Centro de estudios Urbanos y Ambientales Urbam, desarrollaron un perfil para un Proyecto de Renovación Urbana (PRU) para el sector llamado Nuevo Guayabal, definiendo un posible imaginario de ocupación futura. Esto con el objetivo de despertar el interés de posibles interesados evidenciando las potencialidades del sector para desatar un proceso de alianza público - privada que permita desencadenar un nuevo desarrollo entre las orillas del río, bajo estándares de eficiencia urbanística, sostenibilidad ambiental y calidad espacial. (Alcaldía de Medellín, Proantioquia, Urbam y EAFIT, 2015, p. 8)

Respecto al neoliberalismo y desde un nuevo valor de lo público, el consenso pro-crecimiento y la destrucción creativa en los actores que toman las decisiones de lo público, uno de los entrevistados de Camacol considera:

Y llega Alonso Salazar, llaman al sector privado, al Dr. Eduardo Loaiza, Director de Camacol Loaiza, y Eduardo me llama dentro del equipo que conformamos en el gremio, y Alonso Salazar le dice a Eduardo: "Dr. Eduardo, llevamos X número de planes parciales, y ninguno ha despegado, qué pasa, por qué no somos capaces de hacer en Medellín

no solo planes en el papel y en la norma”, entonces ahí viene un debate muy importante, y eso lo dije yo en el Concejo de Medellín, estamos obnubilados creyendo que la ciudad es una norma, la ciudad no es una norma, la norma es una herramienta para que las cosas sucedan, si está mal diseñada la norma, pues el sector privado no se le apunta porque es un enredo, es complicado, hay problemas, porque la gente y en particular el capital busca la mejor opción para ser invertido, y poder tener ganancia en este caso en la construcción. (Entrevistado Camacol, entrevista personal, 2021)

La norma y las decisiones públicas deben ser altamente flexibles, siempre que esta sea favorable para que los privados tengan un camino expedito para concretar la visión del modelo de ciudad que coincida con una planificación estratégica de corte neoliberal. Paradójicamente, la norma debe ser tan flexible que no impida la renovación urbana netamente mercantilizada, pero suficientemente rígida para que los demás actores (sociales y comunitarios) no tengan una puerta abierta para influenciar decisiones de lo público que riñan con las del gremio.

Lo anteriormente mencionado ubica a los operadores urbanos como agentes condicionados a las deliberaciones privadas sobre los objetivos que tendrá la planeación decidida previamente por privados y academia y adoptada normativamente por la administración municipal. El operador es gestor para la viabilidad del proyecto y la renovación que han decidido actores como Urbam, Argos (que hace parte del Grupo Empresarial Antioqueño), Proantioquia o Camacol.

De esa forma, las mediaciones de estas instituciones intentan garantizar una modernización de la gestión del suelo, que operan mediante el consenso pro-crecimiento, indica un entrevistado de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU):

Entonces, básicamente la EDU plantea programas y proyectos para que podamos aportar a la modernización y a la consolidación del modelo de ocupación que está contenido en el plan de ordenamiento territorial – POT, que como sabes es el acuerdo 48 de 2014, con una idea de una transformación integral del territorio. Un operador urbano básicamente, nosotros estamos como en la mitad de dos ángulos, somos principalmente unos intermediadores y articuladores, entre el sector público y el sector privado. (Entrevistado EDU, entrevista personal)

En el fondo, la incidencia de los actores antes mencionados apuntan a un esquema ideológico denominado las Alianzas Público Privadas (APP) que apuestan por la eficiencia de los esquemas privados de competitividad, que se disponen para que el Estado facilite la incursión de capital y actores privados que participarán de las ganancias. En esta telaraña de actores y poderes tiene el OU (pese a ser una entidad pública o mixta) una connotación especial y con-

cluyente por dicho privilegio hacia la generación de riqueza privada a través de la construcción y la intervención territorial (Strange, como se citó en Teubner, Sassen y Krasner, 2010).

Desde el urbanismo neoliberal y la nueva gestión pública como factores de análisis del discurso, el entrevistado de la empresa Metro de Medellín manifiesta:

Los Operadores Urbanos (OU en adelante) ejecutan proyectos de obras asociadas a las infraestructuras públicas pero que provienen de la gestión del suelo... entender que el OU es una figura intermedia entre el desarrollo privado del suelo y el sector público, y es muy importante esto porque precisamente cuando uno ve estas preguntas (las nuestras del proyecto) uno lo primero que (*sic*) si este es un intermediario (aunque la palabra no suena muy bien) uno entendería que gran parte de la función del OU es garantizar la protección a los moradores que se tienen en función de un proceso de renovación urbana. (Entrevistado Metro, entrevista personal)

Consideramos estas palabras como una declaración de principios en el sentido en que la figura del OU nace como intermediario en la gestión del suelo; esta suele ser conflictiva porque implica un ejercicio de poder sobre los usos del suelo y las apropiaciones legales que respaldan esa intervención, pero además en términos de mercado, así sea para obra pública, porque el suelo es siempre un bien (objeto) transable (compra-venta, propiedad). Y de principios, porque tácitamente reconoce que la obra pública desplaza, ya que la gestión del suelo va ligada directamente al desplazamiento de moradores. Llama la atención que no menciona la gestión financiera, que además de la social, está la estipulada en la norma Decreto 0893 del 2017.

En el esquema antes mencionado, los OU entran a jugar de mediadores entre el constructor y el Estado, donde las comunidades afectadas y desplazadas por las obras mediante planes de reasentamiento en procesos de renovación urbana, son más una “contingencia” que debe ser neutralizada.

En la planificación de la ciudad, especialmente en Medellín, es relevante observar cómo la función de ordenar el espacio ocupado por el Estado ha variado según los vínculos con actores predominantes y desde los efectos que ciertos discursos han jugado en esa planeación. Después de finales de los 90, con la expedición de la Ley 388 de 1997, la posición del Estado - sujeto (institucionalidad) cambia de forma (la lógica del mercado se extiende al Estado), así como los efectos de Estado en el ejercicio de poder y las formas en que el equilibrio de fuerzas era configurado entre actores privados y comunitarios.

Esta figura se asocia, desde la narrativa del entrevistado de Camacol, al mismo consenso pro-crecimiento (que ya hemos mencionado), al valor de lo

público en el neoliberalismo y al neoliberalismo como estrategia de crecimiento progresista:

Y apareció una figura que no existe en la ley -que es pionera Medellín- en este caso la propuso Camacol, y era trabajar las cargas sociales.

Entonces cuando utilizamos la palabra carga social nos damos cuenta -algo que les anticipo en la ecuación de la renovación urbana- es que las cargas sociales hay que cuantificarlas, todo lo que tenga que ver con actividades que permanecen económicas, personas que quieren quedarse en los nuevos desarrollos, y por último el reasentamiento de actividades económicas contaminantes que por ley tienen que salir de ese territorio, pero tiene un costo, entonces ¿Cuánto vale reasentar a esas comunidades?. (Entrevistado Camacol, entrevista personal, 2021)

Por un lado, se desconoce el papel del actor institucional en las iniciativas relacionadas con las cuestiones sociales y las políticas de moradores. Y por otro lado, se entiende que los moradores en territorios que van a ser intervenidos mediante la renovación urbana es una de las razones principales de la ausencia de ejecución de planes parciales y por ende, es fundamental recurrir a estos instrumentos para mitigar y disminuir el conflicto mediante gobernanza. El privado adopta una posición de configurador de políticas públicas ante la inacción del Estado y en consecuencia, es quien, desde la visión del entrevistado, mejor conoce la ciudad y cómo debe crecer y planearse. Lo relacionado con atender los impactos por desplazamiento para dar paso a la renovación urbana es una "carga" que es motivo de conflicto y para mitigarlo se deben cuantificar los pobladores que deben salir por ley en escenarios de reasentamiento. Desde el análisis del discurso esto opera como legitimaciones, justificaciones o porqués de prácticas o de actores, sea el mismo entrevistado u otro, y eliminación de ciertas prácticas sociales.

Pasemos ahora a mencionar algunos detalles jurídicos y especificidades de la figura del OU en Medellín. Veamos:

El artículo 462 del citado Acuerdo 48 de 2014 (en aplicación del numeral 8 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997), establece que cada macroyecto o subzona de este, podrá establecer su OU, que será un ente de carácter público del orden municipal o una sociedad de economía mixta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, encargada de liderar la transformación del área de intervención estratégica respectiva. Para ello, además de tener funciones propias de banco inmobiliario (que también se indica en la norma específica que lo regula a nivel local que es el Decreto 893 de 2017), este podrá recaudar, administrar y direccionar los recursos provenientes de las obligaciones urbanísticas, la

venta de derechos de construcción y demás instrumentos de financiación, siempre que tales funciones sean compatibles con los respectivos actos de creación y estatutos. Igualmente, podrá operar, constituir o participar en la creación de entidades gestoras de Derecho Público o Privado que gestionarán y ejecutarán las operaciones urbanas a escala de las unidades de gestión o actuación urbanística (Decreto 0893 de 2017)

Desde las mismas categorías ya recurrentes en la metodología que empleamos de análisis del discurso del consenso pro-crecimiento y el nuevo valor de lo público, el entrevistado de Camacol indica:

El Operador Urbano, si o si debe funcionar como un articulador entre lo que es las políticas públicas del Estado en renovación urbana, el uso de los instrumentos que le da la ley, y lo que el sector privado sabe hacer que es estructurar, vender, construir y habitar negocios, y hacerle un acompañamiento a los clientes. (Entrevistado Camacol, entrevista personal, 2021)

La denominación de articulador del ente público es más una especie de sofisma para algo que termina indefectiblemente en las premisas neoliberales del mercado inmobiliario y de gestión de lo público, a partir de regímenes de eficiencia empresarial y gobernanza empresarial. La ley es indispensable como mecanismo mediador que garantiza que las operaciones urbanas mercantilizadas estarán protegidas. Lo que ocurre aquí es que, de nuevo, opera como legitimaciones, justificaciones o porqués de prácticas o de actores, sea el mismo entrevistado u otro, y eliminación de ciertas prácticas sociales.

Esta figura además de impulsar los proyectos de renovación urbana, está rodeada de algunas zonas grises que nos llevan a plantear serias dudas sobre su elección y sus formas de actuación. La primera, porque tal como está estipulado en el Decreto 0893 de 2017 (art. 2, párrafo 1), es el alcalde o un delegado suyo quien designará el OU mediante convenio o contrato que se suscriba para cada macroproyecto, lo que deja una bruma en la designación porque estará suscrito al arbitrio y gusto del alcalde previo cumplimiento de requisitos de ley, lo que no garantiza imparcialidad pero sí un posible amañamiento de la designación. La segunda tiene que ver con la gestión inmobiliaria y urbana (mercado del suelo) y la gestión social; primero, porque supone cercanía con el capital inmobiliario que es el actor más fuerte en el escenario de la ciudad neoliberal, buscando en el suelo la posibilidad de inversión y su consecuente tasa de renta, sin importar el habitar humano anclado a ese suelo (como dan cuenta las numerosas experiencias no solo en Latinoamérica sino en Europa y América del Norte); y segundo, la gestión social incluye la política pública a moradores, lo que podría significar que la responsabilidad estatal en este asunto queda casi diluida porque el señalado será el OU. De nuevo, la función del Estado no es directamente garantizar derechos

humanos (las formas humanas del habitar la ciudad), sino facilitar las ejecuciones privadas en la ciudad mercancía.

El modelo no es más que un hecho físico, una pieza tangible, un andamiaje o dispositivo institucional que permite esencialmente la transformación integral de la ciudad, apoyada en los instrumentos que consagran las normas vigentes, mediante los mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios y los procesos de concertación entre los diferentes actores del territorio (Montoya y Gutiérrez, 2008, p. 176).

A partir del Decreto Municipal 893 de 2017, los operadores urbanos también inciden en los programas y políticas de reasentamiento que se asocian a la renovación urbana como parte de la denominada “gestión social”, asumiendo esto, como un factor de contingencia derivado de las posibilidades de rechazo y resistencia de los moradores al proyecto y no a partir de las posibilidades de diálogo incidente para la viabilidad misma de la obra. Estas funciones se concentran en la “canalización” interinstitucional de los intereses sobre la consecución de vivienda de reposición, pero no hace énfasis en las dimensiones más amplias del arraigo y la territorialidad que quedan por fuera en los términos del Decreto en cuestión.

En los numerales 10 y 23 del artículo 13, se hace explícita la herramienta más poderosa del operador urbano y la que constituye el mecanismo de viabilización de los proyectos de renovación urbana como principal interés asociados a los Macroproyectos Sur, Centro y Norte, como operador financiero y social en el escenario del reasentamiento.

Este último escenario es, sin duda alguna, el más peligroso, por cuanto, y como queda claro desde el modelo de ciudad del POT, las apuestas urbanísticas, las dinámicas constructoras y planificadoras de la ciudad de Medellín, donde las estrategias de renovación en cabeza de privados es la forma de intervención en el territorio que más se quiere potenciar, pero a la vez la renovación es la herramienta más hostil y violenta con las comunidades impactadas por estos proyectos, porque se trata de destruir por completo asentamientos ubicados en suelo estratégicamente ubicados, pero que desde las lecturas institucionales están deteriorados, y por ende, implican desplazamientos masivos sin que las condiciones de territorialidad y los capitales (que el mismo proyecto de acuerdo dice respetar) se puedan preservar con los proyectos de renovación urbana. En este punto, y como una de las implicaciones negativas para la correcta implementación de programas de reasentamiento a partir de restablecimiento de derechos, el presupuesto económico del programa de reasentamiento dependerá directamente de los cálculos del actor privado-constructor (incluso como un requerimiento de la administración para autorizar el proyecto de planes parciales de renovación) donde no necesariamente el mismo constructor y el operador harán partícipe a la comunidad afectada, sino que será un trámite accesorio de



la aprobación de licencias y planes parciales. De esa forma, la política pública y los programas de reasentamiento en zonas de renovación queda en manos de los particulares constructores.

Es decir, el reasentamiento depende de las valoraciones financieras que hace el constructor del proyecto, toda vez que estos valores hacen parte de las condiciones que deben cumplir los privados que van a ejecutar la obra pública o el proyecto de renovación urbana. En ese sentido, si los efectos negativos sobre la población reasentada supera las proyecciones económicas y presupuestales o si los costos del reasentamiento han sido mal calculados (para solo referirnos a lo económico), no existiría responsabilidad administrativa, política o jurídica de la alcaldía, sino de un privado, entendiendo que las reclamaciones a los privados escapan de cualquier deliberación pública y los escenarios de discusión judicial no se circunscriben a lo estatal, sino a cálculos económicos que los moradores no manejan; así, el asunto público del desplazamiento por obra pública y renovación se convierte en un tema de ganancias y pérdidas, perdiendo cualquier dimensión política y constitucional con enfoque de restablecimiento de derechos. La norma local asegura que, hasta el momento que se expida dicha política pública, las cargas para atender los efectos sobre los moradores y la implementación de la gestión social corresponde al 1 % del total de las ventas del proyecto inmobiliario (Alcaldía de Medellín, Decreto 0893 de 2017). Este porcentaje se convalidó en el Acuerdo 145 de 2019 que es la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas e Industriales.

La figura de los operadores y las nuevas reglamentaciones en términos de protección a moradores se dan en el marco de las dificultades que ha tenido la renovación urbana en la ciudad detectada por el Concejo Municipal de Medellín recientemente. Uno de esos factores se asocia a la conflictividad social, por lo tanto, el operador tiene como una de sus funciones “manejar” dicho conflicto, pero con la perspectiva central de viabilizar el proyecto.

Los operadores urbanos solo serán eficientes si se comportan como gerentes de proyectos y no como ejecutores de obra pública o mandatarios de los municipios. Para ello, deberán desplegar actuaciones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas que les permitan identificar las oportunidades que presentan las áreas receptoras de la renovación, participar de las negociaciones que se generan alrededor de los desarrollos inmobiliarios y concretar el modelo de ocupación mediante el cumplimiento del reparto de cargas y beneficios (Arboleda, 2017).

Lo anterior asociado a la escasez del suelo disponible para la renovación urbana hacen del mercado del suelo susceptible de la alta especulación que se presenta.

Lo otro, que es muy importante para esta ciudad, es fundamental, y que creo que tiene que ver con eso que estábamos mencionando del urbanismo y cómo se desarrolla y es que esta ciudad no tiene suelo,

esta ciudad precisamente lo que tiene que tratar de hacer es tratar de concentrar las mayores actividades, la mejor posibilidad de acceso a bienes y servicios en torno al sistema de transporte porque finalmente, y eso es lo que ha ido pasando cuando se empezaron a recibir ciertos servicios que no existían en zonas como Santo Domingo, cuando llegó la estación y en el entorno se fueron ubicando correspondientes bancarios; porque cuando uno revisa el diagnóstico de POT y ve las actividades, los servicios en la ciudad, todo está concentrado hacia el sur, parece que la ciudad se partiera en dos en Barranquilla y hacia el norte está todo, entonces bancos, cajeros electrónicos otros servicios, comercio, salvo el centro que tiene otra condición, el todo está concentrado hacia el sur y el norte es vivienda, vivienda... pero cuando uno hace ... me gustaría que revisaras y no sé si ... probablemente ya los has revisado, los diagnósticos que se hicieron cuando se hizo Bio2030, ahí hay unos mapas que son muy dicentes de las cosas, de la localización de población vulnerable en zonas de alto riesgo; la gente con menos ingresos y menos posibilidades vive en zonas que son más vulnerables, es complejísimo, además la gente... (Entrevistado Metro de Medellín, 2021)

Parece inevitable que las transformaciones urbanas solo pueden ser pensadas en términos de economía de mercado, esto es, profundizar el cambio de modelo hacia un mercadocentrismo que acapara no solo la posibilidad de señalar los problemas sino la manera de abordarlos y solucionarlos. Se configura una clausura del régimen de sentido urbano pues allí (mercadocentrismo) se señalan de manera fehaciente las fronteras más allá de las cuales no queda más que una especie de estado de naturaleza o en todo caso un afuera incorregible e inaceptable al que ni siquiera podría mirarse so pena de quedar petrificado como en el mito bíblico de Sodoma y Gomorra.

El suelo es un recurso escasísimo en la ciudad de Medellín, lo que sin duda influye en el elevado costo del valor del suelo y más aún con el posterior desarrollo inmobiliario, si ese es el referente exclusivo y excluyente para pensar la transformación urbana, como sostienen Theodore *et al.* (2009) "representa un marco de autoridad política y disciplinaria que refuerza el dominio del mercado, en este caso, el mercado del suelo. El panorama es oscuro y vamos hacia una autoritarismo urbano neoliberalizado", lo que significa que algunas prácticas y algunos procesos sociales que no se ajustan, en la medida en que no son funcionales al sistema, van a desaparecer, a ser expulsados por su condición anómala y disfuncional.

Incluso, es visto como factor de riesgo que el OU sea un "brazo ejecutor de la alcaldía", porque sus funciones son netamente financieras y económicas, considerando lo público como obstáculo para el desarrollo urbano.

Estos y muchos otros errores en este proceso de aprendizaje en el caso de Naranjal, evidencian que la Renovación Urbana (clásica) no se

puede acometer por parte de un O.U. frágil, o a futuro sin credibilidad, sin recursos, y por pulsos como un proyecto de una administración municipal sujeto a un periodo de 4 años. Operador que desde la EDU además puede reñir frente a la función de “brazo ejecutor” (Loaiza, 2017) del Alcalde de turno. (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM], p. 19)

Otro factor de riesgo para la institucionalidad municipal es la existencia de un solo operador. Con base en ello la norma pretende abrir el abanico de oferta de operadores, pero sin duda, el interés principal es no tener que acudir a la EDU para proyectos de renovación por su baja capacidad económica y por cuestiones operacionales.

La EDU como operador primario de la ciudad ha tenido problemas de legitimidad operacional tanto en la institucionalidad como en la comunidad a partir de la gestión social realizada en el caso Naranjal, aspecto que ha merecido la atención del Concejo Municipal de Medellín y los investigadores del informe como factor desencadenante de procesos de reasentamiento irregulares. Sin embargo, es importante advertir que la atención suscitada en la gestión social y en las reclamaciones de la comunidad ha sido mínima y no ha generado los llamados enérgicos del Concejo que sí ha merecido el asunto presupuestal y la eficiencia para ejecutar la obra.

Frente al OU en la 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: (...) 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. (Echeverri, 2017). (OPPCM, 2017, p. 18)

Sin duda, el factor financiero es vital para los operadores urbanos, en la medida que su capacidad financiera también está relacionada con el éxito del proyecto inmobiliario, pero poca incidencia tiene los efectos sobre los moradores.

De igual manera, Eduardo Loaiza, gerente de Camacol, expresa su preocupación frente a esa entidad Municipal:

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?

(...) 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, ni el Municipio.

(...) 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” (Loaiza, 2017). (OPPCM, 2017, p. 19)

Así, se observa cómo el Metro de Medellín tiene el afanoso propósito de alcanzar ingresos no tarifarios de un 10 % a partir de la gerencia de desarrollo de negocios, lo que se conectaría, ente otros asuntos claro está, con la necesidad de ofrecerse como Operador Urbano.

**Tabla 1.** Objetivo 2.2 Metro de le Medellín

<b>Objetivo 2.2: Alcanzar un 10% de ingresos no tarifarios</b>							
Indicadores de Resultado:	Unidad	FC	LBase2015	Logro 2016	Logro 2017	Responsable	
R2.2.1 Ingresos no tarifarios	Porcentaje	A	5,4	6	8,8	Gerencia de Desarrollo de Negocios	

Fuente:

### Perspectiva 3: ciudadanos y territorio

Igualmente, teniendo en cuenta que el Río y el Metro funcionan dentro de la renovación urbana y las intervenciones territoriales como un “sistema integrado” la redensificación, embellecimiento, creación de espacio público y el jalonamiento de la competitividad, a partir del urbanismo planificado de forma neoliberal la empresa Metro encuentra un escenario más que perfecto para abrirse campo como OU eficiente.

Indica el entrevistado del Metro,

Nosotros más que ser operadores nos interesa mucho eso, más que el ser operadores como negocio, que también hay que verlo de manera distinta, la EDU es OU innato, por generación de una empresa como esta ya es OU y se encarga de toda la operación urbana y sobre eso inclusive como es industrial y comercial gana recursos. El Metro, el interés que tiene es más de ganar la captura de valor y de flujo y del suelo que se puede generar con lo que pase alrededor más

que el participar directamente con los propietarios privados en el desarrollo y en la promoción inmobiliaria. Ese es nuestro punto de partida y hoy estamos siendo OU en corredores como la 80, como Picacho, algunas áreas del sur, de Ríosur, y solamente nosotros nos enmarcamos en torno a los sistemas de transporte, no somos OU de manera general en cualquier parte de la ciudad. (Entrevistado Metro, entrevista personal)

Sale a relucir el asunto de la acupuntura urbana, pues para el Metro es importante ese plusvalor del suelo solo en las zonas donde interviene, lo que hace más estratégico que pueda funcionar como OU; de esta manera selecciona los espacios urbanos que considera más importantes en términos de captura de plusvalor.

Desde el reasentamiento poblacional por obra pública y proyectos de renovación, como la otra arista fundamental de nuestro proyecto, los operadores urbanos constituyen una figura problemática para garantizar reales y eficientes marcos de restablecimiento y protección de los derechos de los moradores afectados por las transformaciones urbanas.

Desde este escenario de procesos de reasentamiento y reubicación defectuosos en la ciudad de Medellín se presentan reflexiones sobre la correcta aplicación de principios mínimos de restablecimiento de derechos con participación efectiva de la comunidad. Retos que se enfrentan a la implementación y consolidación de la figura del OU a partir de varias hipótesis: A. Por un lado, se ha evidenciado en la EDU (OU reconocido hasta el momento) una incapacidad alta para el manejo de las reclamaciones sociales, lo que demuestra su interés por priorizar la obra en lugar de garantizar adecuados procesos de restablecimiento de derechos para los moradores; por ejemplo, en el caso Naranjal. B. Igualmente, no existe, por lo menos desde la reglamentación local de la figura en Medellín, parámetros claros de implementación de procedimientos que demuestren un avance significativo que establezca diferencias entre la forma como se han llevado los procesos de reubicación en el pasado y las mejoras que supondrán la gestión de los operadores urbanos en etapas de la gestión social y C. Las posibilidades de construir debates públicos sobre los efectos negativos de los procesos de reubicación son limitados porque existe una desvinculación del aparato estatal municipal de la gestión del OU y, pese a ser una entidad con capital oficial o mixto, sus actos son, en general, regulados por el derecho privado, y los alcances de las decisiones que tomen estos actores dependen necesariamente del presupuesto y el propósito de quien ejecutará el proyecto de renovación (generalmente un privado).

De lo anterior se desprenden algunas situaciones: A. Por un lado, la figura del operador y la gestión social, se reitera, están absolutamente asociadas a la renovación urbana como figura más hostil contra el morador que debe desplazarse y B. La atención de los moradores depende exclusivamente de las ventas y

el “éxito” del proyecto en términos comerciales, generando una incertidumbre de gran magnitud a los moradores, porque las “ventas” se refieren a proyecciones que no corresponden con la realidad actual de lo que debe tramitar la gestión social antes de siquiera ofrecerse el proyecto al público.

## Conclusiones

El urbanismo neoliberal juega a partir de *flexibilidades* desde varios aspectos: por un lado, exige una flexibilización de control por parte de los Estados a los procesos constructivos y obras de infraestructura, todo bajo la ficción constitucional de la prevalencia del interés general, igualmente existe la flexibilidad del cumplimiento real de las promesas de eliminación de la pobreza y la inequidad que plantea el neoliberalismo acusando a los agentes de lo público de ineficientes; asimismo existe, desde la institucionalidad, la flexibilidad de declarar la ausencia de lo político como elemento innecesario en la nueva configuración urbana. Vale la pena explorar estas flexibilidades conceptuales que se convierten en rigideces del proceso determinista del desarrollo prometido por el urbanismo neoliberal.

En el caso específico de las ciudades latinoamericanas y en especial de la ciudad de Medellín, sus transformaciones urbanas se han realizado (teniendo en cuenta diversos factores como los procesos de industrialización y desindustrialización, las migraciones rurales hacia las urbes por diversos motivos, los desplazamientos forzados por el conflicto armado, la planeación urbanística de principio de siglo XXI) en gran medida por la imposición planetaria del capitalismo neoliberal y sus líneas de fuga trazadas por el desarrollo urbano (social, generalmente), que reforzaron la fragmentación de las ciudades en sociedades escindidas que, como sostiene Pradilla (2009), tienen su referente territorial en las nuevas configuraciones espaciales y que apuestan por formas de habitar que pretenden proteger a las clases altas de externalidades nocivas del entorno social y con ello, se configura la bunkerización, entendida este como conjuntos cerrados, cercanos al centro de operaciones de consumo desmedido, léase centros comerciales, vigilancia privada y fuertes elementos de securitización (Pradilla, 2010); por su parte las clases bajas habitan las periferias; su caracterización espacial es la guetificación (viviendas precarias, con escaso acceso a servicios públicos, ilegalidad de asentamientos, pobreza estigmatizada como delincuencia) tal y como lo planeta Wacquant (2009).

En el asunto del OU identificamos algunos elementos peligrosos de la figura de los operadores urbanos para los procesos de reasentamiento en función de restablecer derechos: 1. Se trata de una entidad con capital mixto (con más del 51 %) o una entidad pública completamente (conforme el POT vigente), quien se encargaría de la aplicación de una política pública, pero que no es directamente la responsable de realizar o avalar el desplazamiento y las afectaciones por las obras

públicas, es decir, el encargado de la ejecución del programa de reasentamiento no es la entidad que causa el desplazamiento (por tomar la decisión y la acción urbanística) y por ende, el enfoque de restablecimiento de derechos que tiene el proyecto de acuerdo. 2. El presupuesto para el programa de reasentamiento no estaría claramente ligado o atado al patrimonio del OU, sino que dependería directamente de quien ejecute el proyecto, que puede ser la administración municipal (proyectos viales generalmente desde lo que el POT dispone), pero también puede ser un constructor privado en proyectos de renovación urbana.

Consideramos que el proceso de reasentamiento poblacional no puede estar supeditado exclusivamente a la participación de la administración municipal en las obligaciones urbanísticas que asumen los constructores, tal como lo indica el artículo 577 del POT: “La Administración Municipal podrá participar de las cargas sociales derivadas de la renovación, el mejoramiento integral y demás obras públicas, para la gestión de la política de protección a moradores”, dando a entender que la administración no es responsable de los efectos del desplazamiento por implementación de obra pública y que el presupuesto y los recursos del reasentamiento no dependen de los recursos públicos.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 0893 del 2017.
- Alcaldía de Medellín, Proantioquia, Urbam y EAFIT. (2015). *Entre orillas Medellín. Parque y renovación urbana. Medellín*. Medellín: Proantioquia. <https://bit.ly/3HNgsjw>
- Brand, P. (2009). La ciudad latinoamericana en el siglo XXI globalización neoliberalismo planeación. En P. Brand (comp.), *La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina* (pp. 7-34). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Brites, W. F. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socioespacial en América Latina. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 573-585.
- Calonge, F. (2015). Neoliberalización del territorio y movilidad urbana, una agenda de investigación. *territorios*, (32), 133-156. [dx.doi.org/10.12804/territ32.2015.07](https://doi.org/10.12804/territ32.2015.07)
- Concejo Municipal de Medellín, Acuerdo 145 de 2019. Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas e Industriales.
- Concejo Municipal de Medellín, Acuerdo 48 de 2014. Plan de Ordenamiento Territorial.
- Congreso de la República. Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43.091.

- Echeverría, M. C., Rincón, A. y González, L. M. (2000). *Ciudad de territorialidades Polémicas de Medellín*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP).
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Barcelona: Akal.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. Barcelona: Akal.
- Hernández, M. (2017). *Representación de actores sociales en un corpus conformado por boletines informativos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la República de Colombia del año 2013. Un acercamiento al discurso sobre la generación digital a partir de los Estudios Críticos del Discurso* (tesis de maestría). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- Jessop, B. (2019). *El Estado, pasado, presente futuro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Logan, J. R. y Molotch, H. (2015). La ciudad como máquina de crecimiento. En Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.), *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización gentrificación y políticas urbanas* (pp. 157-210). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Massey, D. (2008). Geometrías internacionales del poder y la política de una «ciudad global»: pensamientos desde Londres. *Cuadernos del CENDES*, 25(68), 117-124.
- Merino, M. (2006). Propuesta metodológica de Análisis Crítico del Discurso de la discriminación percibida. *Revista Signos*, 39(62), 453-469. <https://bit.ly/3BCIyKJ>
- Pradilla, E. (2009). La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas. *Bitácora Urbano-Territorial*, 15(2), 13-36.
- Pradilla, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos métropole*, 12(24), 507-533.
- Rincón, A. (2009). El uso de la norma y la apropiación territorial en la disputa por la ciudad. En P. Brand (comp.), *La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina* (pp. 219-247). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, A. y Correa, A. (Compiladores). (2018). *Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de la población: realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66(10), 1-12. <https://bit.ly/3hxyUSB>
- Thwaites, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (32). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/32/32.t.rey.pdf>
- Observatorio de Políticas Públicas Medellín (OPPCM). (2017). *Las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín. ¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana a partir del instrumento Plan Parcial*



*en Medellín?* Medellín: Universidad de Medellín, Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3YC69VM>

Serje, M. y Anzellini, S. (2011). *Los dilemas del reasentamiento*. Bogotá: Uniandes.

Søftestad, T. & Berg, E. (1991). Anthropology, development, and human rights: the case of involuntary resettlement. *Ethnologie im Widerstreit. Kontroversen über Macht, Geschäft, Geschlecht in fremden Kulturen*, 365-387.

Teubner, G., Sassen, S. y Krasner, S. (2010). *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Van Dijk, T. (2016). Análisis crítico del discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (30), 203-222. <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n30/art10.pdf>

Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.