

# Modelo gerencial para la implementación de la figura del operador urbano\*

Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 2. p. 171-181 Medellín, junio de 2008

Martha Cecilia Montoya Martínez\*\* y Lina Patricia Gutiérrez Zapata\*\*\*

\* Artículo basado en el trabajo de grado exigido como requisito para obtener el título de Especialista en Gerencia de Empresas de Ingeniería. Director del proyecto: Martín Alonso Pérez Pérez, 2007.

\*\* Ingeniera Civil, Especialista en Planeación Urbano-Regional con Énfasis en Medio Ambiente, Especialista en Gerencia de Empresas de Ingeniería de la Escuela de Ingeniería de Antioquia. martha.montoya@edu.gov.co

\*\*\* Ingeniera Administradora y Especialista en Gerencia de Empresas de Ingeniería de la Escuela de Ingeniería de Antioquia. bird.linag@eia.edu.co

## MODELO GERENCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA DEL OPERADOR URBANO

Martha Cecilia Montoya Martínez y Lina Patricia Gutiérrez Zapata

### **Resumen**

Para lograr mejores ciudades planificadas es necesaria la creación de un modelo gerencial para operadores urbanos, que contribuya al desarrollo del territorio de manera más eficiente y oportuna, donde se logre promover la colaboración del sector público y sector privado como actores del desarrollo urbano y se dejen de lado los proyectos aislados y pasen a ser obras complementarias y articuladas a la movilidad, espacio público, desarrollos inmobiliarios, equipamientos y medio ambiente requeridos en un sector determinado de la ciudad.

**Palabras clave:** Plan parcial, plan de ordenamiento territorial, operador urbano, modelo gerencial.

### **Abstract**

In order to obtain better-planned cities it is necessary to create a managerial model for urban operators, that contributes to territorial development in a more efficient and opportune way. The collaboration of the public and private sector as actors for the urban development, and the elimination of isolated projects will make way to complementary and articulated constructions which will fulfill the needs of any given city sector for mobility and public space, real estate developments, equipment and environment.

**Key words:** Partial plans, plan of territorial ordering, urban operator, managerial model

# Modelo gerencial para la implementación de la figura del operador urbano

Martha Cecilia Montoya Martínez y Lina Patricia Gutiérrez Zapata

---

Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 2. p. 171-181. Medellín, junio de 2008

## Introducción

### Antecedentes de la planificación urbana en Colombia

La discusión sobre la necesidad de contar con una ley de reforma urbana se inició a principios de la década del sesenta. En ese momento, las preocupaciones y reivindicaciones referidas a los temas urbanos giraban principalmente en torno a los siguientes temas: la protección de los arrendatarios, la necesidad de obligar a las administraciones municipales, o por lo menos a las de las ciudades de mayor importancia, a expedir planos reguladores y a buscar instrumentos de intervención en el mercado de la tierra.

El debate estuvo alimentado desde distintos espacios. De un lado, los urbanistas que buscaban el simple mejoramiento de los instrumentos de planeamiento, del otro los intereses de los agentes de una actividad económica cada vez más importante, como era la inmobiliaria y la construcción.

Los sucesivos proyectos conservaron rasgos en común: en primer lugar siempre fue claro su propósito de resolver problemas de la ciudad mediante el control público de tierra y la reglamentación de los centros urbanos. Los aspectos concretos de regulación apuntaban a alcanzar el ingreso al desarrollo urbano de tierras ociosas o, en otras palabras, instrumentos para luchar por la retención de los terrenos, así como la formulación de la política de vivienda, la financiación pública de las

inversiones urbanas y la recuperación de la plusvalía. Los proyectos coincidían en otorgar al Estado un papel protagónico en la solución de la crisis de la vivienda a favor de los sectores más pobres de la población y en la necesidad de enfrentar los problemas de desigualdad y pobreza generados por los mecanismos de apropiación de la tierra.

A pesar del proceso acelerado de urbanización en el país en los últimos cincuenta años, la legislación en materia del suelo, hasta los años ochenta, fue básicamente una conjunción de programas sectoriales, orientados ante todo a vivienda y servicios públicos domiciliarios y al montaje de los sistemas para financiarlos, lo cual dificultó una planeación integral para la gestión del suelo.

El último cuarto del siglo XX contempló una progresiva política de libertad de los actores privados, acompañada de una flexibilización y disminución de la intervención del Estado, lo que ha llevado, en términos de suelo, a una oleada especulativa amenazante para un desarrollo armónico del territorio y de la sociedad.

En 1986, la propuesta de la reforma urbana fue retomada por un gobierno liberal y, finalmente, luego de dos años de difícil debate, logró convertirse en la Ley 9ª de 1989, conocida como de reforma urbana. El problema central que fue utilizado como justificación de la Ley por el Gobierno Nacional fue el de las desigualdades generadas por el

desarrollo urbano, el impacto sobre las tierras de valor ambiental, problemas que se identifican como resultado de las formas de propiedad de la tierra, de la apropiación privada de las rentas o plusvalías urbanas y de las prácticas especulativas. Se trataba de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, de superar la informalidad urbana y de buscar un reparto más equitativo de la plusvalía urbana, buscando hacer efectivo el principio constitucional de la función social de la propiedad, en un marco de mayor eficiencia en los procesos de desarrollo urbano, a partir del desarrollo concertado o impuesto de las tierras inutilizadas.

La existencia de grandes desigualdades sociales en Colombia se produce por la concentración de la riqueza en un grupo reducido de la población, pero principalmente durante el proceso de urbanización por la apropiación en pocas manos de uno de los bienes de capital más preciados: el suelo.

A su vez, frente a las grandes inversiones públicas de infraestructura y equipamiento, se producen significativos incrementos del valor del suelo, que se traducen en beneficio por parte de sus propietarios, sin que la ciudad perciba el beneficio real por el esfuerzo del Estado y de toda la comunidad.

Las ciudades latinoamericanas, en general, se han visto abocadas a expansiones rápidas que hacen imperioso el ordenamiento del crecimiento físico

relacionado con el poblacional. Ello porque la gestión del suelo tiene que ver sobre todo con la forma de afrontar el crecimiento demográfico de un territorio, buscando generar desarrollo con equidad y oportunidades para sus habitantes.

Estas propuestas precisan de un cuidadoso manejo de la producción de espacio público, equipamientos y soporte de movilidad, mediante una gestión del suelo donde los desarrollos de la inversión privada garanticen un equilibrio, lo cual requiere instrumentos de gestión eficaces. El caso de Medellín se inscribe aquí con un forzoso crecimiento hacia adentro, mientras no se definan políticas e instrumentos regionales para un desarrollo ordenado.

Ante la tendencia descrita del aumento de la inequidad en la captación de beneficios del desarrollo del suelo, los países han tenido que reorientar su modelo de ocupación del territorio hacia una mayor preocupación por el tema urbano y el mejoramiento de las ciudades. Por esta razón en Colombia, desde la Ley 9ª de 1989, se comenzó un proceso de concientización sobre la necesidad de una planificación de la ciudad que busque estrategias y mecanismos de gestión y financiación para programas, obras y proyectos de contenido urbano que ayudaran al desarrollo de las ciudades.

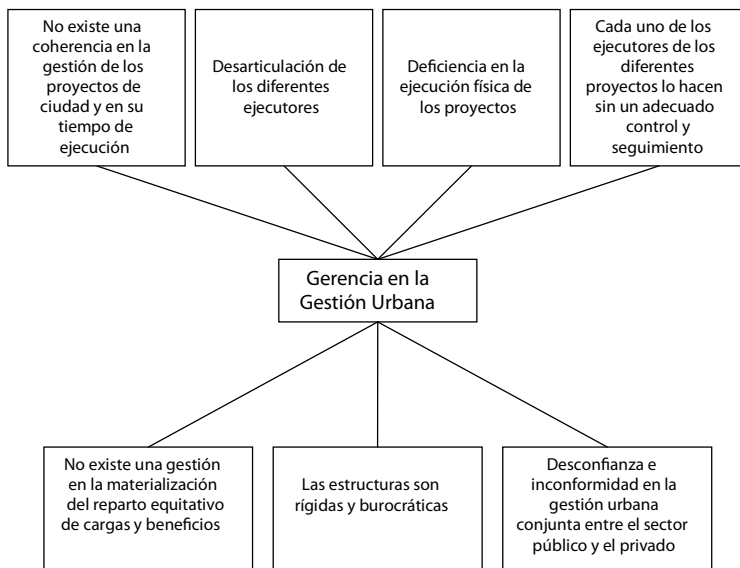
La Constitución de 1991, a su vez, generó una nueva visión política para la aplicación de nuevos principios e incentivó

la creación de instrumentos de gestión y financiación, como el ordenamiento urbano, la inclusión de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el colectivo, la enunciación de derechos colectivos tales como la participación de las entidades públicas en las plusvalías que se generen por sus actuaciones, el espacio público y el urbanismo.

La Ley 388 de 1997 (Ley de desarrollo territorial) recoge y precisa estos principios y avanza en el desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión como los Planes de Ordenamiento Territorial POT, Planes Parciales y Planes de Financiación (recuperación de plusvalías, modelo de cargas y beneficios, derechos de construcción, entre otros), dentro de un desarrollo urbano ordenado, de conformidad con los principios de distribución equitativa de las cargas y beneficios, prevalencia del interés público sobre el particular y urbanismo como función pública.

El nuevo cambio de paradigma implica que se le otorga al poder público la competencia de transformar el suelo, involucrando a los actores por medio de esquemas de cooperación, concertación y corresponsabilidad. Este cambio es fundamental, dado que venimos de un modelo civilista que le atribuía la facultad de transformar el suelo al propietario como ejercicio de los atributos del derecho del dominio, donde este derecho era el que prevalecía.

## El concepto del operador urbano



**Figura 1.** Árbol de la realidad actual en la gestión urbana

Empresa u organización novedosa, de carácter público, privado o mixto, encargada de gestionar y ejecutar proyectos inmobiliarios (operaciones urbanas) y de ciudad, en especial los de mayor impacto en el logro de objetivos de desarrollo, en los cuales pueden intervenir distintos tipos de personas o empresas que cumplen roles diferentes en el proceso de planeación, administración y ejecución de los proyectos, utilizando los instrumentos de la Ley 9 y la Ley 388 de 1997, dentro del marco constitucional.

Los operadores urbanos se diferencian de las empresas promotoras de proyectos de urbanismo y construcción en el número, alcance y complejidad de los

proyectos que manejan; de un lado, la diversidad de variables que deben ser analizadas, de otro, el número de personas naturales y jurídicas que intervienen y, por último, la variedad de instrumentos que pueden ser utilizados en la gerencia y ejecución de los proyectos.

Los proyectos de pequeño tamaño y complejidad no requieren la figura del operador urbano para su ejecución, a menos que hagan parte de un grupo de proyectos cuya ejecución articulada permita el aprovechamiento de economías de escala y mayor eficiencia en su administración y manejo.

Cuando el operador urbano es público tiene además la misión de articular

actuaciones e intervenciones urbanas para el logro de los objetivos del POT respectivo y del modelo de ciudad o territorio propuesto por éste.

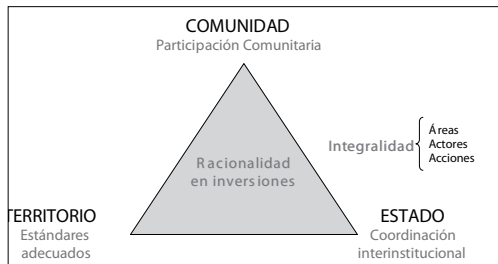
Así mismo el operador urbano público cumple un papel fundamental en tres aspectos: 1) el liderazgo y promoción de procesos de renovación urbana; 2) la creación y cualificación de los distintos componentes del espacio público; 3) el desarrollo de alternativas de acceso a la vivienda para la población más pobre.

Es en estas realidades donde la gestión urbana propenderá entonces por la solución de los “cuellos de botella”, la reducción del roce o fricción que dificultan la ejecución de las iniciativas de desarrollo, así como la materialización de las oportunidades de mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe. Las soluciones fluidas y oportunas a los problemas urbanos, entendidos como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, constituyen el sentido y propósito de la creación del modelo gerencial para el operador urbano.

Entre otros roles destacados que les caben a los gestores urbanos y a la autoridad local de las ciudades están la mediación y la asignación de los recursos del aparato público, la priorización de las acciones de inversión, la información y orientación al sector privado, la identificación de necesidades y la preparación de proyectos; de la misma manera, les corresponde la promoción de patro-

nes y estilos de crecimiento, la administración, encauzamiento y estímulo de la participación comunitaria y la propuesta del modelo de desarrollo local. No debiera por ello subestimarse la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir en la distribución del ingreso real de la población, en forma independiente de aquellos efectos generados por el sistema económico productivo; o la capacidad de determinar los patrones de crecimiento urbano y de distribución de los servicios públicos, por medio de su papel en la asignación de los recursos y de mediador entre la economía, el Estado o la asistencia social del Gobierno y las poblaciones locales.

## Modelo gerencial para el operador urbano



**Figura 2.** Propuesta de tríada de la planificación

Fuente: arquitecto Carlos Alberto Montoya Correa

Para el caso concreto de la gerencia de procesos urbanos en la modalidad de lo que se denomina el reparto equitativo de cargas y beneficios establecido en la Ley 388 de ordenamiento territorial

de 1997, el modelo para intervenciones urbanas concretas como planes especiales, planes parciales, entre otras operaciones, se centra en las premisas expuestas a continuación y se ilustra con un caso concreto, como es el Plan Parcial Ciudadela El Rincón en la ciudad de Medellín:

1. Fundamentar el modelo en el método llamado tríada de la planificación: Estado, Territorio y Comunidad.
2. Principio de integralidad de los proyectos urbanos: actores, áreas y acciones.
3. La relación entre lo público y lo privado en cuanto a la gestión conjunta del plan elaborado, ya sea por el sector público, privado o mixto y aprobado por parte de la autoridad local.
4. Las obligaciones entre las cargas establecidas y los beneficios requieren un proceso gerencial específico, que dé cuenta de las obligaciones del sector público y privado y que permita que ambos sectores ganen en la ejecución del proyecto urbano.

La Ley 388 de 1997 y las normas de reciente expedición sobre el tema del ordenamiento territorial, financiación de vivienda, competencias de los entes administrativos, delegación de funciones y participación comunitaria hacen posible la creación de una empresa de-

dicada a coordinar y ejecutar acciones en un territorio específico.

El modelo del operador urbano debe relacionarse con las actividades inherentes a la gestión financiera, planificación y participación comunitaria y debe estar definido en la relación entre las diferentes áreas, acciones y actores que intervienen en los procesos urbanos, con el fin de lograr la integralidad del modelo y de ser asumidos localmente por el sector público y privado.

El modelo debe ser un sistema que opere en los distintos niveles de la organización: operativo, administrativo y de control, que se formalice mediante convenios, contratos específicos y comités permanentes orientados a:

- Crear una estructura con autonomía de gestión flexible y dinámica que permita la ágil ejecución de los proyectos.
- Hacer ciudad de manera concertada entre el sector público y el sector privado, desarrollando proyectos urbanísticos e inmobiliarios integrales y de calidad.
- Vincular a la comunidad como uno de los actores en el desarrollo de los proyectos urbanos, por medio de la implementación de programas de participación comunitaria.
- Implementar intervenciones estratégicas que permitan convocar a diferentes actores, para el desarrollo de proyectos urbanos integrales



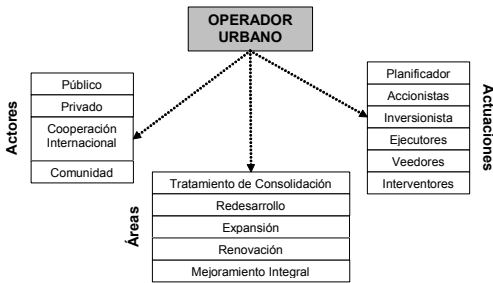
que generen rentabilidad económica y alto impacto urbano.

- Definir las estrategias sectoriales, técnicas, de mercado, económicas, financieras, jurídicas, sociales, institucionales, de planificación y de gestión necesarias para que los proyectos identificados sean viables y atractivos para todos los actores.

Esta estructura permite separar áreas de apoyo y de producción por atributos, así:

### Áreas de Apoyo

- Administrativa y financiera
- Legal
- Promoción y participación comunitaria
- Control y seguimiento



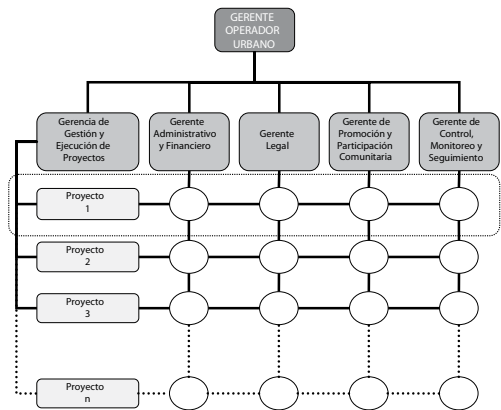
**Figura 3.** Modelo suprainstitucional para el operador urbano

### Áreas de producción por atributos

- Unidades Vivienda
  - De interés social: de interés inmobiliario de la Alcaldía, es la vivienda que se adjudica.

- Rentable: de interés inmobiliario del privado, es la vivienda que se vende.

- Unidades comercio y otros usos: de interés inmobiliario privado.
- Espacio público: de interés público y privado.
- Equipamientos: de interés público y privado.



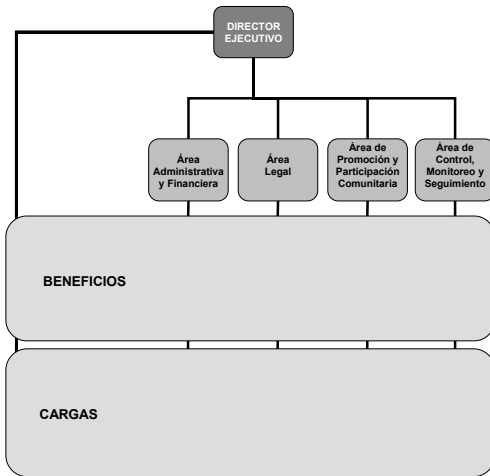
**Figura 4.** Modelo de la estructura institucional para el operador urbano

La propuesta del modelo gerencial para el operador urbano para la gestión y desarrollo de proyectos se basa en la metodología del Instituto de Gestión de Proyectos (Project Management Institute) o PMI, en su "Guía fundamental para la gestión de proyectos (PMBOK guide).

Una de las estructuras organizacionales más eficientes en la gestión de proyectos es la *Organización Compuesta*, de la cual presentamos el modelo institucional para el operador urbano (figura 4).

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.

De este modo el modelo plantea una unidad de enlace entre lo público, lo privado y la comunidad y pretende fortalecer condiciones indispensables en la materialización de proyectos para que tengan un alto efecto distributivo para todos los actores involucrados.



**Figura 5.** Modelo de la estructura interna para la ejecución del proyecto

## Apreciaciones finales

Se resalta la importancia que ha adquirido recientemente el planeamiento ur-

banístico en nuestras ciudades, el cual, a raíz de la Ley 388 de 1997, ha puesto en un primer plano los retos inherentes a la planificación de los territorios, y en muchos casos respondiendo más al cumplimiento de los requisitos de ley que a la misma definición del futuro de las ciudades colombianas; el hecho no es simplemente preparar proyectos y más proyectos sino, por el contrario, definir las apuestas, los pactos colectivos y la manera de gestionarlos y gerenciarlos de tal forma que permitan claramente llegar al horizonte deseado mediante el planeamiento urbanístico.

La gestión, sus mecanismos y los procedimientos gerenciales, definidos conjunta y simultáneamente en los procesos de planificación, se conciben hoy en día como el factor clave del éxito o el fracaso de cualquier intento de planeamiento urbanístico; las disposiciones vigentes en Colombia de reciente adopción relacionadas con el ordenamiento territorial se fundamentan en muy buena parte en una nueva forma de gestionar y gerenciar la acción urbanística (reparto equitativo de cargas y beneficios) de una manera conjunta entre el sector público y el privado y las mismas comunidades, lo que requiere e implica obligatoriamente el cambio del esquema de la relación Estado-sociedad.

Porello, las administraciones municipales hoy en día se conciben como entidades gestoras y facilitadoras de las diferentes actuaciones urbanísticas previstas en la

Ley 388 de 1997 y no unos espectadores de los resultados arrojados por el “crecimiento” de las ciudades que responden más a las tendencias sin ningún direccionamiento u orientación que a los procesos lógicos y racionales de la planificación y el ordenamiento territoriales.



**Figura 6.** Modelo Unidad de Enlace

En la práctica los entes planificadores estatales han sido absorbidos por la atención de los trámites, que en la mayoría de los casos no les generan valor agregado a los procesos de planeación de las ciudades, existiendo figuras como las curadurías urbanas ideadas con el propósito de descongestionar las oficinas de planeación y de facilitar los trámites inherentes al licenciamiento de proyectos urbanísticos y constructivos.

Entidades como las secretarías de planeación y las empresas de desarrollo urbano y mecanismos como el de la valorización o la microvalorización, con

una acertada orientación tendrían un papel protagónico en las administraciones municipales teniendo como eje transversal el concepto de la gestión y gerencia urbanística como facilitador del ordenamiento territorial.

Para lo anterior, además de redirigir las políticas y orientaciones en el nivel local, es posible que sea necesario adelantar nacionalmente algunas gestiones para adoptar este modelo de gerencia para los distintos operadores urbanos, a partir de algunas reglamentaciones que permitan avanzar en este tema en las distintas administraciones locales, de tal manera que el modelo propuesto se aplique de una manera sistemática por parte del sector público y privado para cualquier desarrollo urbano.

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Estrategia de participación ciudadana en la revisión y ajuste al POT Medellín 2005: conceptos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial: cartilla ciudadana de preguntas y respuestas. 53 p.
- CONGRESO DE COLOMBIA. Reforma Urbana, Ley 9ª de 1989.
- PMBOK GUIDE. Guía fundamental para la gestión de proyectos. Newton Square Pennsylvania: Instituto de Gestión de Proyectos. Traducción: Aserpro, 2000. 201 p. hriveros@netnow.cl, mayo de 2007.
- RIVEROS, Jorge. Reformas en la legislación del suelo en los años noventa. Medellín: Fundación por el País que Queremos, 2004. 3 p. www.porelpaisquequeremos.com, mayo de 2007.

# Instrucciones para los autores

---

## **Criterios de selección de originales**

- Cumplimiento de los requisitos básicos del Manual de Estilo de la Revista Soluciones de Postgrado EIA. Consultarlos en: [www.revistapostgradoeia.edu.co](http://www.revistapostgradoeia.edu.co)
- Calidad científica, rigor y veracidad de contenidos
- Aporte de reflexiones de interés
- Actualidad y pertinencia de la temática escogida con el área académica de la revista
- Claridad y calidad de redacción

Exigencia de originalidad: los artículos recibidos deben ser inéditos. Es posible que, en algunos casos, se exija certificado de originalidad. Se aceptarán traducciones de originales al idioma español.

Envío de textos: se enviarán a la dirección electrónica [revistapostgrado@eia.edu.co](mailto:revistapostgrado@eia.edu.co), Asunto: "Artículo Revista"

## **Selección de artículos: el proceso será el siguiente:**

- Rechazo inapelable por incumplimiento del Manual de Estilo
- Aceptación
- Aceptación condicionada a cambios
- Aceptación condicionada a evaluadores externos

## **Propiedad intelectual: los textos son propiedad de sus autores**

Formato de texto: para el formato del texto del artículo, el autor podrá consultar la dirección electrónica [www.revistapostgradoeia.edu.co](http://www.revistapostgradoeia.edu.co), donde se especifican las pautas de estilo, de acuerdo con las normas APA e Icontec.

---



# Programas de Postgrado

## Escuela de Ingeniería de Antioquia

### Especialización en Finanzas Corporativas

Registro ICFES 28135332002050011400

### Especialización en Gerencia de la Producción y el Servicio

Registro ICFES 281356580500500113400

### Especialización en Gerencia de Mercados Globales

Registro ICFES 28135658000050011101

### Especialización en Gestión y Procesos Urbanos

Registro ICFES 28135352090050011400

### Especialización en Gerencia de Proyectos

SNIES 52239





Estudiar  
es construir futuro,

Comfama te acompaña

**Crédito Universitario** con bajas tasas de interés

• **Mixto:**

Se paga 50% durante el semestre y el 50% restante, acumulado durante la carrera, al finalizarla. Monto máximo: \$11'705.096

• **Con manutención:**

Para pago de matrículas y gastos de estudio. Monto máximo \$1'064.000

Informes ☎ 360 70 80, opción 1-2

  
**COMFAMA**  
Caja de Compensación Familiar de Antioquia





*Revista Soluciones de Postgrado EIA  
se terminó de imprimir en  
L. Vieco e Hijas Ltda.,  
en el mes de junio de 2008*

