

35

Debates Gobierno Urbano

Operadores y grandes proyectos urbanos en
América Latina

Número 35

Debates Gobierno Urbano

Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina

Código ISSN: 2248-7204

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Debates de Gobierno Urbano
Operadores y grandes proyectos urbanos en
América Latina**

**Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

Debates de Gobierno Urbano

Primera edición: Núm. 1, (2015).

Esta edición: Núm. 35, (2025).

Título abreviado: Debates Gob. Urbano

ISSN-L: 2248-7204

Acceso en línea: <https://ie.u.unal.edu.co/categoria-publicacion/debates-de-gobierno-urbano/>

Editor del número

Mario Avellaneda González

Profesional de investigación OGU

Martín Emiliano García

Directora Instituto de Estudios Urbanos IEU

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreras@unal.edu.co

Coordinador Observatorio de Gobierno Urbano IEU

Mario Avellaneda González

Magíster en Ingeniería-Transporte, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: mavellanedag@unal.edu.co

Contacto e información

Correos electrónicos: observaieu_bog@unal.edu.co

editorieu_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855

Dirección: Calle 44 n.º 45 - 67. Unidad Camilo Torres Bloque C. Módulo 6. Oficina 702. Bogotá, Colombia.

Centro Editorial IEU

Coordinadora: Ana Patricia Montoya Pino
Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.
Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co
Editor: Ricardo Antonio Camacho Gil
Apoyo editorial: Greys Julieth Escobar Mafud

Corrección de estilo y diagramación



Acceso abierto. Debates de Gobierno Urbano es una publicación seriada de boletines de acceso abierto resultado de los espacios de discusión presencial o mesas de expertos realizadas por el Observatorio de Gobierno Urbano del IEU.

Su publicación está dirigida a la sociedad en general como instrumento de información para un debate público sobre asuntos de gobierno urbano.

Licencia de publicación. En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES

Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en este boletín es responsabilidad de los autores y no compromete la Universidad Nacional de Colombia.

Tabla de contenido

Operadores y grandes proyectos urbanos. Notas para el debate.....	7
Mesa de Expertos: operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina.....	17
Operadores urbanos de transporte y proyectos inmobiliarios asociados: ¿cómo avanzar en su desarrollo?.....	18
El operador urbano del Distrito Metropolitano de Quito (dmq).....	21
Operadores urbanos: estrategia y ejecutor del plan	24
Reflexiones finales	29
Referencias.....	31

Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina

Operadores y grandes proyectos urbanos. Notas para el debate

Desde la década de los noventa, algunas ciudades de la región comenzaron a desarrollar grandes proyectos urbanos de gran escala guiados por ciertas lógicas de implementación e intervención estatal. Estos proyectos han estado (y siguen estando) fuertemente influenciados por las dinámicas de la globalización económica y el interés por abrir las “ciudades latinoamericanas hacia los mercados inmobiliarios y financieros globales” (Donoso y Forero, 2023, p. 5). Este fenómeno, anclado también a los procesos de rápida expansión urbana de estas ciudades –tanto en términos de crecimiento físico como poblacional–, ha implicado la creación de propuestas orientadas a responder a los desafíos relacionados con el espacio público, los equipamientos y el soporte de la movilidad (Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata, 2008).

Para Donoso y Forero (2023), la implementación de grandes proyectos urbanos en las ciudades de la región representa una serie de oportunidades para concretar su desarrollo urbano y económico. El marco de operación de estos proyectos, junto con las posibilidades que generan en torno a la gestión del suelo, la captura de plusvalías y la equidad territorial, da lugar a un nuevo paradigma de operación urbanística. No obstante, ante las voces que califican estos modelos como *empresarialistas* o privatizadores de la gestión de la ciudad, las autoras, a partir de los aportes de Lungo (2005), señalan la importancia de reconocer las estructuras urbanas, sus procesos clave y la estructura social (incluidos sus intereses). Además, destacan la necesidad de consolidar espacios inclusivos y de interlocución en donde los sectores populares logren potenciar su poder de participación. Lo anterior, a favor de una visión de desarrollo de la ciudad construida de manera conjunta.

En este contexto, donde “la nueva generación de operaciones urbanas” debe priorizar el interés general sobre el particular, los operadores urbanos de carácter público adquieren competencias específicas para cumplir con este objetivo. Dichas competencias están reguladas por los marcos normativos y las disposiciones establecidas en los instrumentos de planificación y gestión del suelo de cada país (Donoso y Forero, 2023). Así, el operador urbano ejerce

como entidad gestora y ejecutora de las políticas de planeación a escala local. En términos generales, en las ciudades de la región, esta entidad se constituye con los objetivos de garantizar la función social de la propiedad; hacer prevalecer el interés general sobre el particular, y llevar a cabo la distribución equitativa de cargas y beneficios (Donoso y Forero, 2023).

Ahora bien, llevar a cabo los proyectos urbanísticos a escala local implica la articulación del operador urbano a los planes rectores o de ordenación general de las ciudades. Este ente debe enfocarse en atender y responder de manera integral a las problemáticas identificadas en las propuestas de visión de los territorios (Donoso y Forero, 2023). En concreto, según Donoso y Forero (2023), los operadores urbanos llevan a cabo actividades de negociación y actúan como un puente entre los distintos actores que participan en el desarrollo urbano, y pueden, de ser necesario, implementar herramientas para la intervención de la estructura predial, el mercado del suelo y la financiación del desarrollo y la renovación urbana. En palabras de las autoras, los operadores urbanos “también funcionan como gestores de banco de suelos, a la vez que estimulan la generación de suelo y recursos para producir vivienda, en especial para poblaciones de bajos ingresos” (p. 7). En definitiva, los operadores urbanos desempeñan un rol crucial en la implementación de planes y normativas, así como en la promoción de proyectos urbanos de interés público mediante el uso de diversos mecanismos e instrumentos. Todo ello en favor del bienestar colectivo asegurando “que los ciudadanos se beneficien de las inversiones y del esfuerzo público” (Donoso y Forero, 2023, p. 57).

Para el caso colombiano, Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata (2008) señalan que la inequidad derivada de la captación de beneficios en los procesos de desarrollo del suelo en los países de América Latina ha llevado a una reorientación de los modelos de ocupación del territorio. Desde 1989, con la Ley 9, Colombia inicia un proceso de concientización en torno a la planificación urbana y la financiación de programas y proyectos. Este avance se desarrolla en paralelo con los avales constitucionales de 1991: los nuevos principios para el ordenamiento urbano, retomados por la Ley 388 de 1997. Se evidencia, así, un cambio de paradigma donde 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” (p. 175). En este escenario, los operadores urbanos actúan como empresas organizativas de carácter público, privado o mixto encargadas de ejecutar proyectos inmobiliarios y de ciudad (operaciones urbanas) de gran impacto, alineados con la consecución de objetivos de desarrollo. Se diferencian de las empresas promotoras de proyectos de urbanismo y construcción por el “número, alcance y complejidad de los proyectos que manejan” (Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata, 2008, p. 176).

Cabe destacar que actualmente, desde Bogotá y Medellín, se lidera una alianza en busca de revitalizar los territorios del país al integrar las acciones, experiencias y capacidades de las empresas de renovación y desarrollo urbano que existen en Colombia. Ello, teniendo en cuenta el notable crecimiento de empresas de renovación urbana desde 1981, y de las más de 20 empresas que actualmente desempeñan funciones de operador urbano en el país (Edu, 2024; RenoBo, 2024). La tabla 1 detalla el objeto y/o misión de algunas de las empresas de renovación y desarrollo urbano que actualmente operan desde las entidades territoriales.

Tabla 1. Objeto y/o misión de las empresas de renovación y desarrollo urbano

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (RenoBo)
Objeto: “Identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos integrales referidos a la política pública de desarrollo y renovación urbana de Bogotá y otros lugares distintos al domicilio de la Empresa” (RenoBo, 2025).
Piedemonte EICM Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio
Objeto: Desarrollar las funciones propias de Banco Inmobiliario; además de la planeación, diseño, construcción, promoción, comercialización, enajenación y, en general, la ejecución o coordinación de proyectos urbanísticos. Estos proyectos abarcan la “parcelación o subdivisión de inmuebles, edificación de viviendas [...] y otros usos específicos”, así como del desarrollo y la renovación urbana, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana o rurales. Adicionalmente, incluye la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, así como servicios especializados. También abarca la celebración y ejecución de contratos y/o concesiones para la prestación de servicios públicos no domiciliarios, el desarrollo de proyectos de construcción relacionados con el desarrollo urbano en el municipio de Villavicencio y otros entes territoriales de la nación, y la promoción de “la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social y/o prioritaria” (Piedemonte EICM, 2025).
Empresa de Desarrollo Urbano y Sostenible de Cartagena (Edube)
Misión: “Empresa comprometida con el desarrollo urbano de Bolívar, el Distrito de Cartagena de Indias y la Nación, a través del saneamiento básico de los cuerpos de agua del Distrito de Cartagena y la creación de nuevos modelos de desarrollo urbanístico integrales que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en general” (Edube, 2025).
Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (Edu)
Misión: “Transformar el hábitat mediante la formulación, diseño, ejecución, asesoría y consultoría de proyectos urbanísticos que aportan al desarrollo del territorio y al mejoramiento de la calidad de vida, trabajando en articulación con la gente” (Edu, 2025).

Empresa Metro de Medellín

Direccionamiento estratégico: “El direccionamiento estratégico de la empresa se enmarca en la Cultura Metro como modo de relación positivo, y se centra en los grupos de interés buscando satisfacer sus necesidades y expectativas. El propósito superior de la empresa es generar calidad de vida para las personas e integrar y transformar territorios, contribuyendo así con la sostenibilidad de la región” (Empresa Metro de Medellín, 2025).

Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Valledupar

Misión: “Establecimiento público del orden municipal que propicia vivienda digna, mediante la gestión de recursos, aplicando las políticas en materia de vivienda del orden nacional, departamental y municipal para mejorar la calidad de vida de las familias vallenatas” (Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Valledupar, 2025).

Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana (EDRU) de Santiago de Cali

Misión: “Contribuir a la transformación integral del territorio, mediante la planeación, ejecución y administración de programas y proyectos urbano-regionales, con un enfoque de innovación y equilibrio territorial para la consolidación de regiones inteligentes, competitivas y sostenibles ambiental, social, cultural y económicamente” (EDRU, 2025).

Objetivos:

- “1. Adelantar planes, programas y acciones para el mantenimiento y reemplazo de partes deterioradas física y socialmente, con el fin de crear las condiciones necesarias para el mejoramiento funcional de las actividades socioeconómicas de la ciudad.
2. Buscar una óptima utilización del suelo urbano, con el fin de garantizar buenas condiciones de accesibilidad y comunicación de las zonas a renovar.
3. Ejecutar macroproyectos urbanos integrales, orientados al crecimiento general de la ciudad, mejoramiento de su competitividad y calidad de vida de sus habitantes. Adelantar proyectos de integración inmobiliaria de áreas sujetas a tratamiento de renovación, bajo sus modalidades de redesarrollo y rehabilitación” (EDRU, 2025).

Empresa de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Envigado

Objeto: “Gestionar, promover, estructurar, ejecutar, financiar directamente y/o en asocio con otras entidades públicas o privadas, proyectos de interés municipal, regional, nacional e internacional. Además, administrar los bienes que requieran dichos proyectos; adelantar acciones administrativas relacionadas con el desarrollo urbanístico” así como la administración, gestión y desarrollo inmobiliario, y la importación o exportación de maquinaria o equipos necesarios para el cumplimiento del objeto social de la empresa (Empresa de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Envigado, 2025).

Empresa de Desarrollo Sostenible de Rionegro (Edeso)

Misión: “Gestionar proyectos de desarrollo urbano y rural encaminados al mejoramiento de la vida de los habitantes a nivel local y regional, considerando componentes sociales, ambientales y económicos, y actuando permanentemente bajo estrictos lineamientos de buena administración como son la competitividad, la productividad y la rentabilidad” (Edeso, 2025).

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed)

Misión: Garantizar “la construcción del Estado social y democrático de derecho a través de la gestión del Plan Estratégico Habitacional de Medellín mediante la política pública de vivienda y hábitat y en correspondencia con los planes de desarrollo distrital, el plan de ordenamiento territorial, los actores públicos, privados y comunitarios —orientados por el mandato del derecho al hábitat sostenible y a la vivienda adecuada—, el derecho a la ciudad y derechos complementarios” (Isvimed, 2025).

Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP)

Misión: “La EDUP formula, construye y mejora hábitats con innovación y sostenibilidad, para transformar territorios con la participación de todos” (EDUP, 2025).

Empresa de Desarrollo Urbano y Rural del Norte (EduNorte), municipio de Bello

Objeto: “Gestionar, asesorar, ofertar, coordinar, promover, estructurar, ejecutar, financiar, diseñar, formular, administrar y operar, directamente y/o en asociación con otras entidades públicas o privadas, proyectos de interés municipal, metropolitano, regional, nacional e internacional, con el propósito de generar rendimientos financieros y sociales para el Municipio de Bello, contribuyendo a la transformación del territorio y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos” (EduNorte, 2025).

Agencia de Desarrollo Local de Itagüí (ADELI)

Misión: Proporcionar servicios integrados en la gerencia y ejecución de proyectos, así como en la administración territorial, para los sectores público o privado a nivel municipal, departamental y nacional. Estos servicios buscan satisfacer las necesidades a través de experiencia, tecnología y competitividad de los procesos los cuales promueven y orientan con excelencia el desarrollo y calidad de vida de las regiones (ADELI, 2025).

Empresa Municipal de Desarrollo y Renovación Sostenible de Malambo (EDUM)

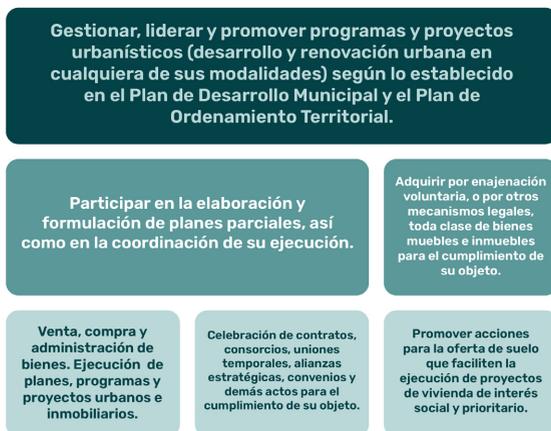
Objeto: Generar, planificar y operar proyectos urbanísticos e inmobiliarios destinados a la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de obras de infraestructura, con el fin de promover el desarrollo físico del municipio de manera armónica y sostenible, manteniendo el equilibrio social y ecológico. Además, actuar como operador y ejecutor de proyectos relacionados con *Smart City* (ciudades inteligentes) así como con proyectos de alumbrado público. También gestionar planes parciales de desarrollo (EDUM, 2025).

Misión: “Desarrollar acciones de renovación, rehabilitación y construcción de espacios urbanísticos e inmobiliarios”, con el objetivo de mejorar la accesibilidad a los mismos, ampliando su cobertura y contribuyendo a una mejor calidad de vida para los habitantes del municipio de Malambo. Todo ello, manteniendo el equilibrio social, ecológico y económico, y promoviendo y ejecutando las políticas públicas de planeación para su crecimiento (EDUM, 2025).

Fuente: elaboración propia con base en información de las páginas web de las empresas de renovación y desarrollo urbano que conforman la REDU.

En términos de acciones y deberes, la figura 1 jerarquiza las funciones más recurrentes dentro de las empresas que forman parte de la Red de Empresas de Renovación Urbana (REDU).

Figura 1. Jerarquización de las funciones de las empresas que forman parte de REDU



Fuente: elaboración propia.

Otras funciones relevantes y recurrentes de las empresas miembro de la REDU son: la participación en sociedades o asociaciones siempre que su objetivo social se relacione con el de la empresa; la promoción de la participación democrática y concertación con las comunidades vinculadas; y prestar servicios de asesoría y/o asistencia técnica especializada (asesoría en derecho, elaboración de instrumentos, proyectos, etc.) en atención a las demandas alrededor de la vivienda, proyectos urbanísticos y el desarrollo del territorio.

Resulta relevante señalar la operación de entidades que, en lugar de funcionar desde los municipios, operan a nivel nacional. Tal es el caso de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (ANIM), entidad perteneciente a la Presidencia de la República cuyos recursos provienen del Presupuesto General de la Nación. Así, la ANIM tiene como objeto “identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y desarrollo urbano, en Bogotá y otras ciudades del país, así como construir y gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto” (ANIM, 2025).

Por otro lado, en el panorama internacional, las corporaciones de desarrollo de tierras, o *land development corporations*, son reconocidas como entidades que desempeñan un rol significativo en la transformación de las comunidades urbanas. Estas son creadas por mandato público y dentro de sus principales labores se encuentra la planificación, coordinación y ejecución de proyectos relacionados con el desarrollo de áreas vacías o subutilizadas, con el objetivo de convertirlas en desarrollos residenciales, comerciales o de uso mixto (The World Bank, 2023). La figura 2 detalla algunos de los principales ejes de actuación y funciones de las corporaciones de desarrollo de tierras.

En cuanto al modelo de gestión de la ciudad, Donoso y Forero (2023) indican que debe implementarse sobre la base de acuerdos entre los actores involucrados, y que las intervenciones deben estructurarse teniendo en cuenta los instrumentos de planeación de las ciudades. En este contexto, el operador urbano asumirá un rol facilitador y mediador entre las disposiciones de las normas urbanísticas y los derechos y obligaciones de los propietarios. Dentro de este modelo de gestión, las alianzas público-privadas pueden materializar objetivos urbanísticos mediante la vinculación de promotores, propietarios, asociaciones de copropietarios, cooperativas, entre otros. Se destaca nuevamente el rol clave del operador “como gestor de sinergias público-privadas que favorezcan la cooperación y confianza para fomentar las inversiones privadas para el desarrollo de los proyectos” (Donoso y Forero, 2023, p. 57).

Figura 2. Funciones y ejes de actuación de las corporaciones de desarrollo de tierras



Fuente: elaboración propia con base en The World Bank (2023).

Por otra parte, la propuesta de Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata (2008) de un modelo gerencial para el operador urbano debe abarcar la “gestión financiera, [la] planificación y [la] participación comunitaria” (p. 178). Algunas de las premisas de este modelo y sus orientaciones de organización se puntualizan en la figura 3.

Figura 3. Premisas y orientaciones del modelo gerencial para el operador urbano



Fuente: elaboración propia con base en Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata (2008).

Desde otra orilla, diversos autores han cuestionado los modelos económicos que impulsan los esquemas de operación urbana de las ciudades contemporáneas. Según Calvache Sepúlveda (2021), en los últimos cincuenta años, el programa urbano impuesto por las políticas neoliberales ha marcado el desarrollo de las ciudades, provocando un cambio de escenarios en distintos frentes de la sociedad. En este panorama, el autor destaca el surgimiento de nuevas figuras “que actúan como medios para movilizar dichas políticas” (p. 382). Para él, los operadores urbanos, como actores que surgen para armonizar las demandas de cambio, deben enmarcar sus operaciones dentro de una lógica que comprenda la interrelación entre conceptos relacionados con fenómenos como el capital neoliberal, la ciudad difusa y compacta, así como los procesos de “mejoramiento, rehabilitación, regeneración, revitalización, recuperación o renovación urbana” (p. 385). En este marco de renovación urbana, el operador urbano actúa como mediador entre el Estado, los actores privados y la comunidad, con el objetivo de llevar a cabo planes de renovación urbana, adquiriendo, a su vez, competencias para facilitar, gerenciar y gestionar dicha renovación. No obstante, Calvache Sepúlveda (2021) subraya la *politicidad* del operador urbano, señalando que esta figura no es neutra ni imparcial; por el contrario, está anclada al acuerdo político e institucional implementado por la ciudad. En palabras del autor, el operador urbano “requiere un cuerpo político que comparta y crea en el modelo de desarrollo neoliberal” (p. 387).

En paralelo, este mismo autor cuestiona cómo el desarrollo urbano en América Latina ha quedado en “manos de unos pocos grupos económicos, en particular del capital financiero” (p. 389). En esta línea, para Gelacio Panesso y Martínez Hincapié (2023), los procesos urbanísticos adoptados por la región desde la década de los noventa se concretaron a partir de una mentalidad empresarial y ciclos intensivos de construcción, sustentados en un uso eficiente del espacio a favor del mercado inmobiliario. Esto derivó en territorios orientados a consolidarse como centros de comercio globalizados, que terminan por carecer de un significado que reúna valores colectivos; el territorio queda “desprovisto de cualquier sugerencia relevante a nivel cultural y político con respecto a sus moradores y habitantes” (p. 79). A su vez, estos modelos de urbanización neoliberal pueden consolidar procesos de desterritorialización bajo la idea de modificar la organización espacial de las ciudades y la imposición de nuevas formas de cultura económica, respaldadas por la flexibilización normativa en favor de los actores privados.

En este entramado, los operadores urbanos terminan fungiendo como “agentes condicionados a las deliberaciones privadas sobre los objetivos que tendrá la planeación decidida previamente por privados [...] y adoptada normativamente por la administración municipal” (Gelacio Panesso y Martínez Hincapié, 2023, p. 87). Bajo un modelo de alianzas público-privadas, Gelacio Panesso

y Martínez Hincapié (2023) señalan que el operador urbano, pese a ser una entidad pública o mixta, tiene “una connotación especial y concluyente por dicho privilegio hacia la generación de riqueza privada a través de la construcción y la intervención territorial” (pp. 87-88).

Ahora bien y como introducción a lo que se planteará en los siguientes apartados, se identifican, entre otros, cuatro objetivos clave en el proceso de desarrollo urbano: 1) captura de valor; 2) cambio en la forma del territorio; 3) adquisición o generación de suelo para proyectos públicos, y 4) desarrollo de predios sin uso o deteriorados en el área urbana (revitalización). En función de estos propósitos, se propone que el operador urbano asuma un rol transversal dentro de todas las etapas e hitos que componen el horizonte de un proyecto de infraestructura y/o proyecto inmobiliario, de la siguiente manera:

- Etapa 1. Estructuración del proyecto de infraestructura: contempla la habilitación de la norma urbana y la compra de suelo y/o cambio del derecho de dominio.
- Etapa 2. Construcción de la infraestructura: incluye el licenciamiento urbanístico y la construcción de los proyectos inmobiliarios.
- Etapa 3. Operación de la infraestructura: prevé la comercialización de los productos inmobiliarios y la operación del desarrollo inmobiliario.

Es importante destacar la diversidad de actores involucrados, con quienes el operador urbano puede generar sinergias estratégicas. Entre ellos se incluyen los propietarios del suelo, los constructores o urbanizadores, los compradores o arrendadores de los productos inmobiliarios, así como los usuarios de las infraestructuras públicas.

Finalmente, las discusiones recientes sobre los mecanismos de captura de valor representan una oportunidad clave de intervención que los operadores urbanos deben considerar. En relación con lo mencionado, se plantean tres escenarios:

- Captura del mayor valor generado en el precio del suelo por acción del Estado. Este se da en un único momento y el Estado ejerce como regulador del mercado.
- Captura de valor por la participación del sector público en el mercado inmobiliario. Este se da en varios momentos en el tiempo y el Estado actúa como participante del mercado.
- Captura de valor por la regulación del uso de las infraestructuras públicas generadas en la ciudad (uso y acceso a la ciudad). Este se da en varios momentos en el tiempo y el Estado ejerce como regulador de la ciudad.

Mesa de Expertos: operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina

En torno a las discusiones que despierta el rol de los operadores urbanos en la ciudad latinoamericana, su gestión en torno a los grandes proyectos urbanos, los impactos generados por estos, así como las experiencias regionales que ofrecen oportunidades para mejorar las estrategias de operación de actores institucionales y tomadores de decisión, el 7 de noviembre de 2024 se llevó a cabo la Mesa de Expertos: Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina¹. Este evento fue organizado por el Observatorio de Gobierno Urbano y el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.

La Mesa de Expertos contó con la participación de las siguientes invitadas:

Claudia Acosta (Colombia-Brasil): Especialista en Políticas Urbanas, en especial aquellas orientadas al financiamiento urbano, la vivienda social y la movilidad. Su enfoque integra abordajes mixtos con foco en aspectos institucionales, regulatorios y de gestión pública. Doctora en Gobierno por la Fundação Getulio Vargas, maestra en Estudios Urbanos por el Colegio de México y en Derecho Económico también por la Fundação Getulio Vargas. Especialista en políticas de suelo por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. En la actualidad es coordinadora del área de Habitación y Urbanismo en el Centro de Investigación FGV CIDADES y es consultora en agencias internacionales como la Cepal, el Banco Mundial y la GIZ. Cuenta con diversas publicaciones y dictámenes en revistas especializadas y es profesora invitada en diversas instituciones en América Latina y en España.

Cristina Gomezjurado (Ecuador): Arquitecta de la Universidad San Francisco de Quito con Maestría en Gestión Urbana para el Desarrollo, y con especialización en Políticas y Gestión de Suelo del Institute for Housing and Urban Development Studies de la Erasmus University Rotterdam de los Países Bajos. Cuenta con experiencia en políticas de desarrollo urbano en el gobierno nacional y local, en desarrollo de legislación y normativa urbana, así como en planificación estratégica y territorial con enfoque en sostenibilidad, derecho a la ciudad y cambio climático. Ha colaborado con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y con organismos internacionales como la Cooperación Técnica Alemana. Ha hecho investigación sobre instrumentación de gestión de suelo de Quito y participó como experta en el levantamiento del Compendio Global sobre Captura de

¹ Transmisión publicada en: <https://www.youtube.com/watch?v=fhageFKdwqo>

Plusvalía, llevado a cabo por la OCDE y el Lincoln Institute of Land Policy para el caso Ecuador. Fue gerente de Operación Urbana y gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda de Quito, Operador Urbano de Quito.

Natalia Valencia Dávila (Colombia): Bióloga y especialista en Administración y Planificación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes, con maestría en Ciudad y Urbanismo de la Universitat Oberta de Catalunya. Cuenta con 15 años de experiencia en la coordinación, formulación e implementación de proyectos públicos y público-privados orientados al desarrollo territorial sostenible, el hábitat y la vivienda, así como en la planificación y gestión urbana. Ha desempeñado roles directivos y de asesoría en entidades públicas como Metrovivienda, la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hábitat. Además, ha trabajado como consultora para el Banco Mundial y ONU-Hábitat, y ha desarrollado consultorías con universidades, promotores inmobiliarios y otros actores privados. Ha sido docente en la Maestría en Derecho Urbano de la Universidad del Rosario, en la especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, en el Departamento de Arquitectura de la Universidad Javeriana y en el Programa de Gestión y Desarrollo Urbanos de la Universidad del Rosario.

A continuación, se presentan las memorias de la discusión desarrollada en la Mesa de Expertos.

Operadores urbanos de transporte y proyectos inmobiliarios asociados: ¿cómo avanzar en su desarrollo?

Acosta (2024) inicia su intervención resaltando el rol de los operadores urbanos y el hecho de que el Gobierno opere como gestor de lo planeado; es decir, que tenga tanto la iniciativa como la capacidad de llevar a cabo proyectos de interés y lograr los objetivos propuestos, enmarcados en un plan de ordenamiento. Según la experta, lo anterior debe tomarse en cuenta dado que la noción y conceptualización técnica del operador urbano es reciente en gran parte de los países de la región. De acuerdo con ella, a Latinoamérica le ha tomado alrededor de dos décadas asumir la idea de que es el Gobierno quien debe planear en su práctica contemporánea, siendo objeto de debate el cómo se gestiona lo planeado en ámbitos o metas de interés público como la vivienda social, el transporte o el espacio público.

En relación con los operadores urbanos de transporte, desde su experiencia y participación en proyectos sobre esta temática con la Cepal y en la Fundación Getúlio Vargas (FEV), en especial en la temática sobre financiamiento del

desarrollo urbano a partir del suelo y la movilidad, los operadores urbanos de transporte se consideran actores fundamentales en los procesos de “hacer ciudad”; tal es el caso de Transmilenio en Colombia o las empresas que en otros países desarrollan proyectos de transporte masivo. Acosta resalta que un debate vigente en torno a la figura de los operadores urbanos de transporte es el desarrollo de proyectos inmobiliarios asociados a la oferta de transporte masivo que estos realizan. En la práctica, se observa que el desarrollo de proyectos asociados al transporte, especialmente los proyectos de grandes inversiones, es aprovechado por el sector inmobiliario privado debido a la generación de valorización inmobiliaria y plusvalías; beneficios que no suelen ser percibidos y menos aprovechados por el Gobierno, a pesar de su participación en las inversiones y los esfuerzos de gestión pública. Esto abre el debate sobre por qué el operador no asume un rol protagónico en el desarrollo de proyectos inmobiliarios asociados, a pesar de que esta estrategia le permitiría capitalizar directamente los beneficios derivados de su propia actividad y cofinanciar la oferta de transporte público masivo en la ciudad.

Continuando con la presentación, Acosta (2024) divide su ponencia en tres puntos de importancia asociados al tema en cuestión.

Los motivos y las oportunidades

La experta recalca la importancia de articular los sectores económico, social y ambiental para lograr una sostenibilidad urbana. En este sentido, las ciudades son clave para enfrentar los desafíos climáticos, ya que sus decisiones en diversos aspectos –uno de los cuales es la movilidad– tienen un impacto significativo. En este contexto, resulta esencial definir cómo debe adaptarse la movilidad para mitigar el cambio climático, con la descarbonización como objetivo clave. De esta manera, los operadores de transporte ejercen un rol protagónico para reducir las barreras de movilidad sostenible, promoviendo opciones basadas en el transporte masivo y la movilidad activa (a pie, uso de bicicleta, entre otras). Sin embargo, la movilidad y la planeación urbana aún requieren fortalecer su integración. Para Acosta (2024), la planeación del desarrollo urbano en la gran mayoría de ciudades de la región aún se orienta al uso del automóvil y no al transporte público y los modos activos. Dado que este es un paradigma muy arraigado, resulta necesario entender que el avance de los operadores urbanos de transporte hacia la gestión de proyectos inmobiliarios vinculados requiere de la integración de la movilidad a las reglas de planeación.

La experta resalta nuevamente que, para avanzar en la descarbonización, es fundamental priorizar el transporte masivo, tanto en la planeación urbana como en los proyectos de inversión pública y prestación del servicio. Sin

embargo, los operadores urbanos de transporte enfrentan dificultades para desarrollar proyectos inmobiliarios debido a que el suelo adyacente al proyecto de transporte suele estar destinado a otros usos y no cuenta con normativa urbanística adecuada para este propósito. Para garantizar condiciones de transporte favorables, es necesario priorizar el desarrollo urbano en áreas con demanda de transporte tanto actual como futura. La experta resalta la importancia de aprovechar las inversiones en transporte a raíz de las problemáticas financieras que presentan los operadores de transporte masivo en la región y que significan afectaciones directas sobre el presupuesto público. Así, destaca la urgencia de encontrar nuevas fuentes de financiamiento para el transporte en consideración a que las inversiones en el transporte masivo generan riquezas que deberían beneficiar el mismo sistema.

Para finalizar este punto, Acosta (2024) resalta el vínculo intrínseco que existe entre la movilidad, las infraestructuras de movilidad y el desarrollo urbano, en donde el transporte condiciona la ciudad y estructura el desarrollo. Se reitera, así, la necesidad de dirigir el desarrollo urbano a la movilidad sostenible, ya que en la actualidad el sector inmobiliario es el único que aprovecha las oportunidades de los incrementos de valor del transporte masivo; sin embargo, lo hace de manera parcial y desarticulada de los objetivos de ciudad y de movilidad.

Los laboratorios: algunos casos

De acuerdo con Acosta (2024), en la región se han financiado más de 160 proyectos de BRT (buses de tránsito rápido) y varios de metros, de los cuales ninguno ha sido implementado junto con proyectos inmobiliarios asociados de interés público, lo cual deriva en oportunidades de desarrollo perdidas. Una perspectiva diferente se evidencia en el continente asiático, más específicamente en la ciudad de Hong Kong, donde el desarrollo de la infraestructura del metro tiene una estrategia de financiamiento en la cual los proyectos inmobiliarios asociados cubren más del 50% de los proyectos de líneas de metro. Este modelo de financiamiento se llama “*Rail + Property*”.

Otro de los casos expuestos es el de la ciudad de São Paulo, en la cual hay proyectos en desarrollo en el modelo “*Rail + Property*”. Dentro de este modelo se destaca el proyecto Estación Brás, considerado un “módulo intermodal significativo para la ciudad”, que moviliza más de 4 millones de usuarios al mes y cuenta con un área de suelo ocioso público que aún no se ha aprovechado. En este proyecto, la Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), una empresa de nivel provincial con un amplio *stock* de suelo público amplio, decidió abrir un área dentro de la empresa orientada al desarrollo del modelo “*Rail + Property*”, con el objetivo de desarrollar proyectos inmobiliarios asociados y

aprovechar el suelo de la propia empresa, actualmente subutilizado u ocioso, alrededor de las estaciones de tren.

A lo largo de este proceso de aprendizaje, se identifican varios desafíos. El primero está relacionado con la irregularidad catastral y de títulos de propiedad. Esta irregularidad afecta negociaciones futuras con inversionistas privados, entendiéndose que una alianza público-privada requiere una clara definición de las condiciones jurídicas del suelo para efectos de obtención de permisos urbanísticos. Un segundo reto común en la región es la zonificación y los parámetros de uso que aplican a los suelos adyacentes a la oferta de transporte masivo. Por lo general, los usos del suelo no contemplan figuras específicas que permitan, y mucho menos incentiven, que junto a una estación de metro o BRT se desarrollen usos inmobiliarios asociados. En este sentido, un tercer desafío consiste en desarrollar un mecanismo que permita aprovechar el suelo de acuerdo con la normativa municipal, de la mano con las entidades privadas y la participación pública.

Los desafíos comunes

Para este punto, Acosta (2024) identifica tres desafíos comunes en la región para el desarrollo de proyectos inmobiliarios asociados por los operadores de transporte. El primero, asociado a la gestión de los operadores de transporte, reconoce que el aprendizaje es lento y requiere de un apoyo político significativo y sostenido en el tiempo. El segundo desafío se encuentra en la necesidad de una articulación público-público, donde tanto el municipio como el nivel nacional asuman competencias claras. Esto permitiría resolver los problemas relacionados con el manejo del suelo, definir las responsabilidades de cada parte y superar la falta de instrumentos y herramientas jurídicas adecuadas, que a su vez brinden ventajas al operador de transporte. Por último, se presenta una complejidad ya que usualmente los proyectos BRT o de metro en América Latina se conciben y circulan sobre la ciudad ya construida, con dinámicas complejas y definidas, y con actores públicos y privados que participan activamente en el territorio, lo cual exige estrategias e incentivos adecuados para lograr la transformación de estos territorios con beneficio público, privado y social.

El operador urbano del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

El operador urbano de Quito, Ecuador, según lo expone Gomezjurado (2024), se encuentra actualmente en una fase de planificación, por lo que aún no se observan resultados concretos de su operación. Este organismo actúa como gestor y ejecutor de las políticas de planeación, además de ser responsable de la gestión urbana inmobiliaria. De acuerdo con la Ley Orgánica de uso y

gestión del suelo del 2016, el operado urbano tiene como objetivo el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano. Un aspecto destacable es el énfasis en que los operadores urbanos deben generar suelo residencial priorizando la vivienda de interés social. El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) 2021 designa a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda el rol de gestor con las siguientes responsabilidades:

- Gestionar y ejecutar proyectos y operaciones urbanas establecidas en el PUGS.
- Administrar y gestionar el Banco de Suelo.
- Recaudar y gestionar recursos de la Concesión Onerosa de Derechos.
- Crear y administrar el Catálogo de Proyectos para el Desarrollo Urbano.
- Desarrollar el modelo de gestión de las unidades de actuación urbanísticas, incluyendo el reparto equitativo de cargas y beneficios.
- Gestionar otros procesos de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Ahora bien, Gomezjurado (2024) menciona que el PUGS concibe cambiar el modelo de gestión de predios individuales a la gestión en “pedazos de ciudad”, es decir, áreas grandes de varios predios, lo que requiere una aproximación más compleja que combine el planeamiento, la gestión de suelo y el financiamiento del desarrollo urbano, contemplando la captura de plusvalía y la distribución de recursos. Estos procesos de gestión del suelo deben ir enfocados en la sostenibilidad y la justicia social.

En este punto, la experta rememora una experiencia en 2013, cuando el antiguo aeropuerto de Quito fue trasladado a las afueras de la ciudad. El área resultante, que históricamente no había podido desarrollarse en altura, implicó un plan de gran intervención urbana en el que se evidenció la necesidad de contar con un operador urbano, dada la ambición del plan en términos de gestión del suelo, integración parcelaria y asociación entre propietarios del suelo. Si bien este proyecto fue altamente ambicioso, el cambio de gobierno local provocó la pérdida de todo el apoyo político, deteniendo el desarrollo de la zona. Este evento generó una serie de aprendizajes, de los cuales, en el PUGS 2021, se plantea la creación de unidades de actuación urbanística (UAU), las cuales buscan replicar escenarios similares al proyecto original, pero en escalas menores y con objetivos más alcanzables.

De acuerdo con Gomezjurado (2024), las UAU, articuladas en su gran mayoría a la nueva línea del metro de Quito, se establecen como grandes áreas de terrenos vacíos o subutilizados que deben desarrollarse en un proceso único de

habilitación —lo que implica la asociación entre privados en algunos casos—. Estas áreas de gestión del suelo tienen como objetivo promover un uso racional del territorio y garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el planeamiento. Aquí, el desafío consiste en pasar del desarrollo predio a predio a la creación de “piezas de ciudad”.

Para ilustrar lo expuesto, la experta menciona dos unidades de actuación urbanística, ambas de carácter público y propiedad de la Empresa de Hábitat y Vivienda. Esta empresa desempeña un doble rol como operador y propietario, lo que genera un escenario más beneficioso.

- **UAU Chillogallo:** esta unidad cuenta con un área de 7 hectáreas; además, tiene unas propuestas urbanísticas asociadas a la ampliación y mejoramiento de equipamientos culturales, de vivienda, deporte y educación, enmarcadas dentro de un modelo de financiamiento basado en el valor residual del suelo, que garantiza la viabilidad de su gestión financiera. En este caso, además de cubrir los costos de urbanización y las necesidades de infraestructura pública, la empresa genera una plusvalía que, de no ser por su carácter público, sería apropiada por el sector privado.
- **UAU La Y:** esta unidad formaba parte de la estación norte del primer sistema de BRT. En 2019, fue trasladada a donde estaría la estación norte del metro, en aras de consolidar la intermodalidad, situándose en un área de la ciudad muy atractiva para los intereses inmobiliarios. Una vez la municipalidad le transfiere a la Empresa de Hábitat y Vivienda la propiedad del terreno, esta hace la gestión y los estudios para la administración de la unidad, contemplando la incorporación de equipamientos culturales. El plan urbanístico de la zona y los equipamientos propuestos generarán una diversidad de usos, principalmente de vivienda. Dado que se trata de suelo municipal, se propone destinar una parte a viviendas de alquiler social, mientras que otra se reservará para el desarrollo del mercado inmobiliario.

Entre las conclusiones definidas respecto a las UAU por la experta se encuentran las siguientes:

- El operador urbano es responsable de asegurar que el diseño urbanístico, así como el modelo de gestión y financiamiento, cumplan con los objetivos urbanos, la provisión de vivienda de interés social y la sostenibilidad financiera de la operación.
- Las UAU buscan generar un equilibrio entre el desarrollo inmobiliario y la provisión de equipamiento para la población nueva, así como la creación de suelo para equipamientos y sistemas públicos de soporte.

- El desarrollo de las UAU requiere acuerdos interinstitucionales y alianzas estratégicas con el sector privado.
- Las operaciones urbanas deben encaminarse hacia beneficios mutuos, generando ganancias económicas que estén alineadas con los objetivos de planificación y la política pública.
- En las UAU se busca generar rentabilidad financiera que permita implementar proyectos de vivienda social en diferentes modelos de tenencia y acceso.

Con respecto a este último punto, se evidencian retos en torno a la vivienda de interés social, como el acceso a créditos y subsidios que no llegan a una buena parte de la población, lo que pone de manifiesto una política débil para el país (Gomezjurado, 2024). Por último, la experta reflexiona sobre la operación urbana en Quito, destacando los siguientes aspectos:

- En Quito persisten grandes desafíos respecto a las transformaciones urbanas, puntualmente en temas referentes a la renovación urbana. Para concretar, las transformaciones más significativas han consistido en la conversión de suelo rural en urbano, lo que ha generado problemas asociados a la expansión de la mancha urbana hacia las zonas agrícolas. Es así que las grandes transformaciones urbanas han estado asociadas a la construcción de grandes equipamientos, infraestructuras y proyectos inmobiliarios en suelo vacante, y no a procesos de habilitación de suelo en áreas consolidadas y renovación urbana.
- Existe un largo camino por recorrer hacia los procesos de renovación urbana o densificación de zonas ya servidas, lo cual debe ser una de las funciones que el operador urbano considere a través de las UAU.
- Los proyectos enfrentan retos complejos, como la falta institucionalidad y apoyo político para su desarrollo, problemas financieros y económicos derivados de crisis, una débil institucionalidad, una política para accesos a vivienda pública insuficiente, así como una planificación urbana deficiente que no ha logrado contener los procesos de expansión de la ciudad.

Operadores urbanos: estrategia y ejecutor del plan

Valencia (2024) explica que, aunque existe una gran cantidad de ideas, planes y proyectos formalizados a través de actos administrativos, su ejecución ha resultado ser un proceso complejo. Si bien se cuenta con experiencia en la formulación de diversos tipos de planes (maestros, parciales, de regularización, de legalización, entre otros), la falta de experiencia en su ejecución

sigue representando un desafío. Según Valencia, la finalidad de un plan es ser ejecutado en su totalidad, ya que constituye un medio, y no un fin en sí mismo, para lograr la transformación de las ciudades y los territorios, particularmente aquellos con condiciones complejas. Para alcanzar ese objetivo, la ejecución de estos planes requiere tres elementos: operadores, herramientas y recursos.

Además, la ejecución de los planes implica la modificación del régimen de derechos y deberes dentro de la ciudad, en función de la transformación deseada para un propósito específico. En el caso de un país como Colombia, es relevante señalar que la función social de la propiedad delimita el contenido de dichos derechos y deberes. Por último, para facilitar la ejecución del plan, resulta necesario definir quiénes son los actores responsables de participar y liderar su materialización.

En este sentido, de acuerdo con Valencia (2024), los operadores públicos son quienes tienen las siguientes funciones:

- Ejecutar lo planeado, transformando el diseño en una realidad jurídica y física para alcanzar uno o varios objetivos específicos.
- Promover el desarrollo de estrategias y proyectos urbanos de interés público que aseguren un modelo de ciudad deseado.
- Fomentar un uso eficiente de la ciudad existente, creando rentas para garantizar la ejecución de proyectos y aprovechando el activo estratégico para formar un bienestar colectivo.
- Urbanizar en suelos libres o reurbanizar la ciudad, dotando de espacio público, lo que implica la asignación de derechos y deberes a todos los agentes participantes.
- Permitir que la sociedad se beneficie del esfuerzo público.
- Contribuir a garantizar la transformación del territorio de manera óptima.

Con el objetivo de abordar la importancia de los operadores urbanos, la experta destaca los siguientes puntos con relación a las funciones de los operadores públicos:

- Relaciona los distintos niveles del gobierno (nación, región, departamento, municipio) para garantizar la continuidad en los procesos, el flujo de los recursos y la efectiva toma de decisiones.
- Articula los actores que están transformando el territorio en la toma de decisiones. Es de considerar que muchos de estos actores ejecutan sus labores de manera aislada o informal.

- Visibiliza las necesidades locales del territorio.
- Promueve la participación ciudadana como elemento fundamental en la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- Usa los sistemas de información que facilitan el procesamiento de datos en tiempo real para la toma de decisiones, verificando qué sucede en el territorio mientras define los ajustes que se deben realizar.
- Identifica y articula fuentes de financiamiento y gestión.
- Promueve acciones concretas para las intervenciones territoriales en todas las fases del proyecto.

Ahora bien, de acuerdo con Valencia (2024), el término “operador urbano” ha ido cobrando relevancia y, a medida que se ha ido explorando su rol, se han identificado casos en los que se han desarrollado y ejecutado procesos beneficiosos. Además, se ha logrado aprender y estructurar de manera clara y lineal sus funciones y facultades.

La figura 4 expone, desde una visión lineal, la producción del desarrollo urbano en función de los productos y facultades del gestor u operador urbano.

Figura 4. Visión lineal de la producción del desarrollo urbano



Fuente: elaboración propia con base en Valencia (2024).

En un plan, generalmente se tiene una idea clara del estado actual de un proceso y del estado deseado en el futuro. Para que esta transición ocurra de manera satisfactoria, es necesario ejecutar una serie de actividades de gestión en cada una de las fases del plan. Es fundamental articular estos

planes con el desarrollo de las estrategias de la ciudad que garanticen las condiciones de reajuste y la reconfiguración del terreno, el englobe y la contratación de las obras (Valencia, 2024).

Según la experta, el papel del operador urbano abarca factores de sostenibilidad, economía, investigación y desarrollo, facilitando el desarrollo de un plan desde su concepción hasta su ejecución. Esto cobra especial relevancia en proyectos de ciudades grandes, como Bogotá, donde las iniciativas pueden extenderse por muchos años o, en algunos casos, quedar paralizadas dejando el terreno en un estado de suelo ocioso. ¿Qué ocurre entonces con los planes donde se adquiere el suelo y no se ejecuta? Ante esta inquietud, Valencia (2024) señala que se genera un deterioro en el entorno, propiciando unas condiciones en contra de los objetivos del proyecto y provocando la desvalorización de las áreas circundantes.

Para Valencia (2024), las funciones prioritarias de los operadores urbanos dependen de si es una obra nueva o una encaminada a revitalizar, regenerar o renovar un espacio. Para obras nuevas es necesario gestionar la intervención de la vivienda y equipamientos públicos y fomentar políticas que incentiven los sectores productivos. En el segundo escenario, se vuelve indispensable proteger y aprovechar la infraestructura existente y gestionar las intervenciones en la red vial, de transporte y de servicios públicos.

En el caso de Bogotá, se estableció una reglamentación que delimita los ámbitos de participación del operador urbano, surgida del análisis de las oportunidades públicas para generar valor mediante la transformación del territorio. Asimismo, se definen los procesos que deben seguirse en las diferentes fases de inversión y se detalla la forma de implementar la articulación de las diferentes entidades asociadas (Valencia, 2024).

En este punto, la experta cita como ejemplo de operador urbano el caso de Metrovivienda, una empresa industrial y comercial del Estado cuyo patrimonio fue creado a partir de la venta de la Empresa de Energía de Bogotá. Organizada como una inmobiliaria de segundo piso, Metrovivienda operaba con un patrimonio independiente, con facultad de tomar decisiones sobre el territorio, la adquisición de suelo y el manejo de las inversiones. Esta empresa no construía viviendas, sino que vendía manzanas urbanizadas —asumía el riesgo de urbanizar— y eran los constructores privados quienes asumían los costos y los riesgos de construir vivienda social. El objeto de la empresa se enmarcaba en cuatro actividades: la gestión del suelo, la habilitación de suelo, la comercialización de suelo urbanizado y el apoyo a las comunidades en aras de organizar la demanda. Con ello, Metrovivienda buscaba promover la oferta masiva de suelo urbano, desarrollar las funciones propias de los bancos

de tierras o bancos inmobiliarios y promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos.

Con estos propósitos, la empresa logró intervenir 329 hectáreas construyendo 44 000 viviendas y ejecutando una gran intervención en las redes de servicios públicos. También se destacaron la creación de espacios públicos y equipamientos, la renovación urbana con protección a moradores y la formulación de planes parciales de renovación urbana.

Entre los aprendizajes identificados por la experta sobre este tema, se encuentran:

- Construcción de capacidad institucional para implementar políticas de suelo, vivienda y hábitat.
- Fortalecimiento de espacios de planeación y ejecución de los proyectos en pro de un proyecto de gran escala.
- Comprensión y articulación de instrumentos de gestión del suelo y planificación para controlar los precios del suelo, hacer viable el reajuste de terrenos y viabilizar un proyecto a gran escala.
- Articulación público-privada para ejecutar proyectos de manera más eficiente garantizando su continuidad ante los cambios de gobierno, reduciendo el esfuerzo económico del municipio.
- Movilización de recursos públicos que permiten completar los servicios sociales de salud, educación, cultura y recreación y transporte masivo y público.
- Puesta en práctica de instrumentos para la planeación urbana creados en la legislación urbanística.
- Uso de plusvalías generadas por los proyectos para la financiación de las obras de urbanismo.
- Apoyo de las comunidades para lograr alternativas de desplazamiento.
- Importancia de optimizar los procesos para acortar los plazos entre la formulación y la ejecución del plan, asegurando fuentes de financiación que permitan la realización completa de los proyectos.
- Inclusión de las necesidades e intereses de propietarios y comunidades.
- Propuestas de gestión de problemas asociados a la obtención de suelos a precios que permitan el desarrollo de vivienda social.

Reflexiones finales

Los apuntes finales de la Mesa de Expertos se centraron en diversas inquietudes sobre las interacciones entre el operador urbano, las autoridades de planeación urbana y la normativa urbana establecida en los planes de ordenamiento territorial; su participación en el mercado inmobiliario, su rol en el saneamiento predial, los retos en materia de inversión y financiación, entre otros temas. A continuación, se sintetizan los principales aportes de las ponentes sobre estos aspectos.

El rol del operador urbano en la interacción con las autoridades de planeación urbana

Claudia Acosta señaló que el operador urbano debería desempeñar un rol activo en la definición de normas y condiciones que regulan sus actividades, tanto en la función de operador estratégico como de agente clave en la planeación. Sin embargo, en muchos casos, no asume estas labores, lo que lleva a cuestionar si su participación en la creación de dichas normas es esencial para asegurar que estas sean adecuadas y respondan a las necesidades reales. Esta dinámica debe implicar una interacción estrecha con las autoridades locales, particularmente aquellas responsables de la planificación urbana.

Unidades de negocio vinculadas al trabajo de los operadores urbanos en Latinoamérica

Según Claudia Acosta, los operadores urbanos en Latinoamérica pueden ejecutar diversas estrategias de negocio en proyectos inmobiliarios asociados: estrategias de publicidad y *marketing*, de servicios especializados (infraestructura, logística, entrenamiento de personal, investigación), entre otros.

¿Es posible desarrollar proyectos inmobiliarios multiestratégicos?

Claudia Acosta explicó que los desarrolladores privados deben considerar un balance entre beneficios, aportes y contribuciones a la ciudad. En este sentido, el operador público, al ejecutar un proyecto, no debe excluir los tipos de vivienda de menor valor, dado su impacto y aporte al bienestar de la ciudadanía.

Cristina Gomezjurado destacó la ventaja de la operación urbana pública, que no enfrenta algunas de las limitaciones del sector privado. Estas limitantes, en muchos casos, no son de naturaleza financiera, sino que están relacionadas con problemas de *marketing*, debido a que los proyectos del sector privado están dirigidos a poblaciones de diferentes clases económicas.

Por su parte, Natalia Valencia mencionó que el plan de ordenamiento territorial favorece principios, pues busca reducir la segregación en los territorios y facilitar las dinámicas de transporte para que las personas deban movilizarse menos. En su experiencia, ha participado en proyectos inmobiliarios multietnográficos, donde se abordan cuestiones como impuestos, el cobro de servicios sociales, la redacción de reglamentos de propiedad horizontal, y el desafío de disminuir el estigma asociado a la mezcla de clases sociales.

¿La operación urbana y el rol del operador en el mercado inmobiliario se limitan a un asunto de arreglo institucional? ¿Qué otros retos surgen?

Para Claudia Acosta es necesario establecer regulaciones urbanísticas y en los planes de ordenamiento favorables a la participación de los operadores urbanos y sus objetivos (sean vivienda, transporte, espacio público, renovación, entre otros).

Por su lado, Cristina Gomezjurado señaló que resulta complejo participar en el mercado inmobiliario, sobre todo por las restricciones económicas, ya que usualmente es el sector público el que brinda el suelo a las empresas privadas. Esto presenta unos retos administrativos significativos en los cuales los arreglos institucionales no se encuentran desarrollados, lo que pone en peligro las operaciones.

¿Debería el operador urbano tener la capacidad de definir normas urbanísticas y encargarse del saneamiento predial?

Cristina Gomezjurado opinó que no, ya que el planeamiento debe estar enmarcado dentro de la política pública y la institucionalidad. Esto no significa que no haya un flujo de información, pero la autonomía del operador no debería centrarse en la definición de normas, pues los intereses económicos pueden influir en este proceso. En cuanto al saneamiento predial, aunque sería un cambio importante, aún no se cuenta con los mecanismos necesarios para que los operadores urbanos, como entidades públicas, puedan abarcar más áreas y servicios, con el objetivo de facilitar la relación con las empresas y entidades privadas.

¿En América Latina se elaboran normas que no están pensadas para ser ejecutadas por operadores públicos?

Natalia Valencia comentó que existen numerosos planes cuyo contenido resulta difícil de ejecutar en su totalidad, y en algunos casos incluso llegan a ser inviables por diversas razones. Esto plantea una serie de cuestionamientos sobre cómo se está planificando y definiendo los instrumentos de

planificación para asegurar su viabilidad. Es fundamental que, desde la etapa de planificación, se establezcan medidas que garanticen que el proyecto pueda ejecutarse plenamente hasta su materialización. Desde su perspectiva, se debe defender la posición del operador público, garantizando la articulación y planeación de la inversión y la transformación del territorio.

¿El operador público debería hacer las inversiones más grandes en el territorio para asegurar la ejecución de lo planeado? ¿El reto es la financiación?

Natalia Valencia destacó que las inversiones más grandes asociadas a planes y proyectos suelen ser enormes, incluso de billones, y probablemente el operador público no cuente con los recursos necesarios para llevarlas a cabo. En cambio, los municipios disponen de recursos que no siempre se ejecutan conforme a sus instrumentos de planificación. Esto subraya la importancia de articular la planeación de la inversión con la planeación territorial.

Referencias

- Acosta, C. (2024, 7 de noviembre). *Operadores urbanos de transporte y proyectos inmobiliarios asociados: ¿cómo avanzar en su desarrollo?* [ponencia]. Mesa de expertos Debates de Gobierno Urbano. Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina, Bogotá, Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=fhageFKdwqo>
- Agencia de Desarrollo Local de Itagüí (ADELI). (2025). *Misión, visión, funciones y deberes*. <https://adeli.gov.co/transparencia/mvodo>
- Agencia Nacional Inmobiliaria (ANIM). (2025). *Objeto y funciones*. <https://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/Entidad/Agencia/Paginas/Objeto-y-funciones.aspx>
- Calvache Sepúlveda, J. P. (2021). Introducción a la revitalización urbana y los operadores urbanos en la ciudad de Medellín. *Ratio Juris*, 16(33), 379-408. doi.org/10.24142/raju.v16n33a3

- Donoso, R. E. y Forero, E. (2023). *Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles. Experiencias de Quito, Medellín, Sao Paulo, Bogotá y La Habana*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68711-operadores-urbanos-publicos-lecciones-desarrollo-ciudades-mas-inclusivas-justas>
- Empresa de Desarrollo Sostenible de Rionegro (Edeso). (2025). *Plan Estratégico*. <https://edeso.gov.co/plan-estrategico/>
- Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU). (2024, 23 de noviembre). *En Medellín se lanzó la nueva Red de Empresas de Desarrollo Urbano de Colombia (REDU)*. <https://www.edu.gov.co/noticias/item/344-en-medellin-se-lanzo-la-nueva-red-de-empresas-de-desarrollo-urbano-de-colombia-redu>
- Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU). (2025). *Nosotros*. <https://www.edu.gov.co/edu/nosotros>
- Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP). (2025). *Entidad*. <https://edup.gov.co/entidad/>
- Empresa de Desarrollo Urbano y Rural del Norte (EduNorte). (2025). *Qué es EduNorte*. <https://edunorte.gov.co/empresa/>
- Empresa de Desarrollo Urbano y Sostenible de Cartagena (Edurbe). (2025). *Misión/Visión*. <https://edurbesa.gov.co/mision-vision/>
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (RenoBo). (2024, 21 de noviembre). *Nace la Red de Empresas de Renovación*

Urbana (REDU): una plataforma para la transformación de Colombia. <https://renobo.com.co/es/noticias/nace-la-red-de-em-presas-de-renovacion-urbana-de-redu-una-plataforma-para-la-transformacion>

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (RenoBo). (2025). *Funciones y deberes.* <https://renobo.com.co/index.php/es/transparencia/informacion-de-la-entidad/funciones-y-deberes>

Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana (EDRU). (2025). *Misión, visión, funciones y deberes.* <https://edru.gov.co/edru/mision-vision-funciones-y-deberes/>

Empresa de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Envigado. (2025). *Direccionamiento Estratégico.* <https://www.desur.gov.co/entidad/nuestra-entidad>

Empresa Metro de Medellín. (2025). *Direccionamiento estratégico.* <https://www.metrodemedellin.gov.co/quienes-somos/direccionamiento-estrategico/#:~:text=Ser%20a%202025%20una%20Empresa,por%20negocios%20asociados%20del%2015%25>

Empresa Municipal de Desarrollo y Renovación Sostenible de Malambo (EDUM). (2025). *Quiénes somos.* <https://edum.edum.gov.co/>

Fondo de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana de Valledupar. (2025). *Misión y Visión.* <https://www.fonvisocial.gov.co/entidad/mision-y-vision>

Gelacio Panesso, J. D. y 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

Gomezjurado, C. (2024, 7 de noviembre). *El operador urbano del DMQ* [ponencia]. Mesa de expertos Debates de Gobierno Urbano. Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina, Bogotá, Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=fhageFKdwqo>

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed). (2025). *¿Qué es el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín?* <https://isvi-med.gov.co/quienes-somos/>

Lungo, M. (2005). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano*, 8(11), 49-58. <https://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/510>

Montoya Martínez, M. C. y Gutiérrez Zapata, L. P. (2008). Modelo gerencial para la implementación de la figura del operador urbano. *Revista Soluciones de Postgrado* 1(2), 171-181. <https://revistas.eia.edu.co/index.php/sdp/article/view/295>

Piedemonte Empresa Industrial y Comercial del Municipio (EICM). (2025). *Nuestra entidad*. <http://www.piedemonteeicm.gov.co/entidad/nuestra-entidad>

Valencia, N. (2024, 7 de noviembre). *Operadores urbanos: estrategia y ejecutor del plan* [ponencia]. Mesa de expertos Debates de Gobierno Urbano. Operadores y grandes proyectos urbanos en América Latina, Bogotá, Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=fhageFKdwqo>

The World Bank. (2023). *Land Development Corporations framework assessment. Final job deliverable.*

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos.
Calle 44 n.º 55-67, Unidad Camilo Torres. Bloque C.
Módulo 6. Oficina 702
(57+) 3165000 Ext.: 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0

Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá