

DE LA RENOVACIÓN A LA REVITALIZACIÓN

DESAFÍOS PARA BOGOTÁ



BOGOTÁ
HU?ANA

DE LA RENOVACIÓN A LA REVITALIZACIÓN

DESAFÍOS PARA BOGOTÁ



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

Secretaría Distrital
Planeación Bogotá



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Carrera. 30 No. 25-90 pisos 1,5, 8 y 13
Bogotá D.C.
www.planeacionbogota.gov.co

ALCADE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Gustavo Francisco Petro Urrego

SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Gerardo Ardila Calderón

**SUBSECRETARIA DE
PLANEACIÓN TERRITORIAL**

Armando Lozano Reyes

**SUBSECRETARIO DE
PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Octavio Fajardo Martínez

**JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y
COMUNICACIONES**

Angélica del Pilar Molina Reyes

COORDINADORA Y EDITORA

María Cristina Rojas Eberhard

AUTORES

Federico Pérez Fernández
José Antonio Velandía
Jorge Enrique Gómez Sandoval
Javier Edgardo Niebles Alba
Mauricio de los Ríos España
Juliana Villamizar Arturo
Andrés Ramírez Hernández
Laura Hernández Romero
Pedro P. Menéndez
Darwin Guillermo Núñez H
Carlos Eduardo Molano
Sandra Karime Zabala Corredor

Carolina Villate
Pablo Echeverri Jaramillo
Liliana María Ospina Arias
Waldo Yecid Ortiz Romero
Edith Carrillo Amaya
Ana Alejandra Perea Alvis
Gabriel Niño Sicard
Nidia Acero
Juan Felipe Pinilla
Carlos Hoyos
Carolina Lozano
Javier Pérez Burgos
Melisa de la Ossa
Raúl Castro
Milena Guevara
Oriana Cortés
Sabina Rodríguez
María Esperanza Corredor
Clemencia Escallón

PORTADA, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Lilian Melissa Mora Triviño

FOTOGRAFÍAS

Banco de Imágenes
Secretaría Distrital de Planeación

FOTÓGRAFO

Jonathan Daniel Naranjo

IMPRESIÓN

Exprecards S.A.

ISBN 978-958-8310-91-6

AGRADECIMIENTOS
10



PRESENTACIÓN
12



INTRODUCCIÓN
14



19

CAPÍTULO I UNA APUESTA PARA LA REVITALIZACIÓN URBANA INCLUYENTE

1. LA RENOVACIÓN URBANA EN CONTEXTO.

Federico Pérez Fernández

2. DE LA RENOVACIÓN A LA REVITALIZACIÓN: AVANCES DE LA BOGOTÁ HUMANA.

José Antonio Velandia Clavijo



57

CAPÍTULO II PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA ADOPTADOS

1. EL PAPEL DE LOS PLANES PARCIALES EN LA RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ.

*Jorge Enrique Gómez Sandoval, Javier
Edgardo Niebles Alba, Mauricio de los
Río España y Juliana Villamizar Arturo*

TABLA DE **CONTENIDO**



89

CAPÍTULO III **CONSIDERACIONES SOBRE SUELOS INDUSTRIALES Y BIENES DE INTERÉS CULTURAL**

1. EL RETO DE LA REVITALIZACIÓN URBANA EN SUELOS CON PASIVOS AMBIENTALES

Andrés Ramírez Hernández

Laura Hernández Romero

Pedro P. Menéndez

Darwin Guillermo Núñez H.

Carlos Eduardo Molano

2. RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO CULTURAL: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA.

Sandra Karime Zabala Corredor

CAPÍTULO IV LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES

1. UNA MIRADA DESDE LA COMUNIDAD AL PROCESO DE RENOVACIÓN URBANA

Carolina Villate

2. RIESGO E INCERTIDUMBRE EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Pablo Echeverri Jaramillo

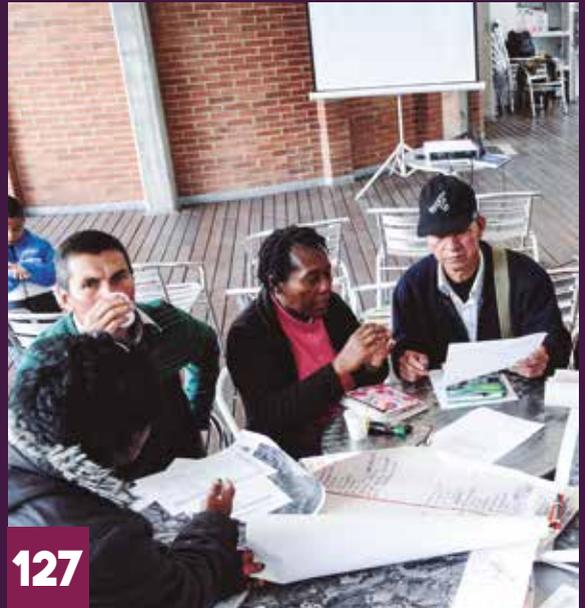
3. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA REVITALIZACIÓN URBANA DE BOGOTÁ

Liliana María Ospina Arias

Con la colaboración de

Waldo Yecid Ortiz Romero, Edith Carrillo

Amaya y Ana Alejandra Perea Alvis



127



179

CAPÍTULO V LA GESTIÓN ASOCIADA Y SUS MECANISMOS

1. LA PARTICIPACIÓN EN RENOVACIÓN URBANA: MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA CIUDADANA

Gabriela Niño Sicard

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN ASOCIADA EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Nidia Acero

3. EL REAJUSTE DE TERRENOS: UNA ALTERNATIVA MÁS EQUITATIVA E INCLUYENTE PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA

Carlos Hoyos

Juan Felipe Pinilla

4. LA FIDUCIA: UN INSTRUMENTO IDÓNEO PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN

Carolina Lozano



251

CAPÍTULO VI ECONOMÍA URBANA

1. LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DE LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ

*Javier Pérez Burgos
Melisa de la Ossa*



275

CAPÍTULO VII DE LA PLANEACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN

1. LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA

Milena Guevara

2. ESTRATIFICACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA: UNA CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

*Oriana Cortés
María Esperanza Corredor
Ana Sabina Rodríguez*

3. LAS TRANSFORMACIONES URBANAS: ¿TRÁMITES O PROCESOS? LA INSTITUCIONALIDAD EN LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Clemencia Escallón Gartner

AGRADECIMIENTO



An aerial photograph of a city, likely Bogotá, is visible in the top-left corner of the page. The rest of the page is covered by a solid green background. The text is centered and reads:

Agradecemos especialmente a las personas que participaron en la elaboración de los artículos aquí publicados por el tiempo invertido, por compartir sus experiencias y por su compromiso en el proceso de transformación de la ciudad: Federico Pérez, José Antonio Velandia, Jorge Gómez, Javier Niebles, Mauricio de los Ríos, Sandra Zabala, Andrés Ramírez Hernández, Darwin Guillermo Núñez H, Carlos Eduardo Molano, Laura Hernández Romero, Carolina Villate, Pablo Echeverry, Gabriela Niño Sicard, Nidia Acero, Juan Felipe Pinilla, Carolina Lozano, Milena Guevara, Oriana Cortés, María Esperanza Corredor, Ana Sabina Rodríguez y, Clemencia Escallón, Yecid Ortiz Romero, Edith Carrillo, Ana Alejandra Perea, Liliana María Ospina Arias . A Juliana Villamizar y María Cecilia Benavides por la coordinación logística de cada uno de los aspectos que supone una publicación como esta.

GERARDO ARDILA CALDERÓN

Secretario de Planeación

PRESENTACIÓN



Las ciudades de América Latina comparten una problemática y también una gran oportunidad: Un crecimiento urbano expansivo que contrasta con grandes áreas centrales deterioradas o subutilizadas pero con los mejores soportes urbanos. El deficiente uso del suelo genera altos costos de transporte y servicios públicos; contaminación y depredación de las áreas de importancia ambiental. Sin embargo, las zonas centrales deshabitadas son una oportunidad para orientar un nuevo crecimiento más equitativo y sostenible de la ciudad.

Algunos gobiernos de las ciudades latinoamericanas (Quito, Santiago de Chile, Buenos Aires, Sao Paulo, Medellín, Cali, Barranquilla, entre otros) ya diseñan y ejecutan acciones para renovar áreas urbanas asociándose con otros niveles de gobierno, con las comunidades que las habitan y con inversionistas del sector privado. Redesarrollar los centros urbanos requiere una política de estado para reorientar la tradicional tendencia del mercado que encuentra en las periferias las mejores utilidades. Una tarea difícil porque más allá de simples reglamentos, tiene que estimular cambios culturales.

Bogotá ha incorporado en sus debates urbanos la concepción de una ciudad densa compacta y continua, que se logra principalmente con la renovación urbana. Sin embargo, en sus regla-

mentos y la práctica que se deriva de ellos, o de su ausencia, han privilegiado los procesos de expansión urbana. Es muy reciente en Bogotá la reglamentación de mecanismos y procedimientos acordes con los temas expuestos en el debate urbano.

El presente documento incluye la mirada y la experiencia de diferentes agentes que participan en los procesos de revitalización urbana, basados en la renovación que esta administración ha reglamentado y acompañado. El tránsito conceptual y práctico de la renovación urbana hacia la revitalización nos enseña que la construcción de territorios debe hacerse con la participación y la inclusión de los habitantes de estas zonas, con su vinculación voluntaria a proyectos asociativos, con la oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos y promoviendo la mezcla social y de actividades.

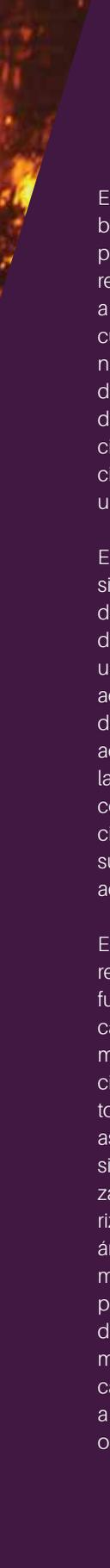
La publicación de este trabajo tiene como objetivo poner en manos de los ciudadanos, de los especialistas, de los políticos y de los que toman decisiones sobre el ordenamiento territorial un conjunto de visiones, problemáticas y propuestas sobre la gestión de estos proyectos que muestran su complejidad. Confiamos que su contenido aporte al avance y la consolidación de prácticas incluyentes y democráticas y a una política de revitalización para Bogotá.

GERARDO ARDILA CALDERÓN

Secretario de Planeación

INTRODUCCIÓN





El conjunto de artículos que componen ésta publicación de la Secretaría Distrital de Planeación pretende recoger la visión de los diferentes actores públicos, privados y académicos vinculados a la renovación urbana en Bogotá, y plantear sus cuestionamientos, concepciones, ideas, opiniones y aportes para contribuir y avanzar en la discusión frente al tema de las grandes acciones de transformación urbana que se piensan para la ciudad, partiendo del reconocimiento de la especificidad socio-cultural y política de la renovación urbana en el caso de Bogotá.

En ese sentido, esta publicación estructurada en siete capítulos, se constituye como un compendio que nos brinda una visión amplia sobre los diversos aspectos que comporta la renovación urbana y el cambio de sentido que desde esta administración se le ha querido imprimir, no sólo desde un enfoque conceptual sino mediante acciones concretas que se han materializado en la formulación de una política de revitalización contenida en el actual Plan de Desarrollo de la ciudad, así como en actos administrativos que se sustentan en el acervo participativo y de gestión acumulado durante estos últimos años.

Este cambio de sentido en la concepción de la renovación urbana en Bogotá se aborda a profundidad en el primer capítulo, el cual indaga su carácter cambiante y los múltiples significados y modos de intervención a los que ha estado asociada, y presenta una mirada general a la trayectoria de los procesos de transformación urbana, asociados a la renovación desde mediados del siglo XX. De igual importancia para contextualizar la renovación urbana se considera la caracterización de aquellos territorios catalogados como áreas de oportunidad para ser transformados mediante procesos de renovación y los principios que deben orientar dichas actuaciones: la distribución equitativa de cargas y beneficios, la mezcla de usos y de condiciones socioeconómicas, la integración del patrimonio, la protección a propietarios y a las actividades económicas originales de las zonas a ser intervenidas y la par-

ticipación. Temas que serán examinados en los distintos capítulos del libro.

Desde esa misma perspectiva, se presentan las experiencias en planes parciales de renovación urbana, cuya formulación se ha dado en un espectro conceptual que va desde la renovación en su concepción tradicional y gentrificadora a la revitalización urbana que contempla simultáneamente transformaciones y permanencias, que valora los espacios existentes, mejorándolos y resignificándolos, y que enfatiza en la inclusión de los residentes como estrategia efectiva para la gestión y operativización de estos proyectos. Son experiencias distintas que apuntan a la recuperación de las áreas urbanas centrales, al cumplimiento de los requerimientos de mitigación de impactos de equipamientos de escala metropolitana como a proyectos asociados a la infraestructura de transporte.

La revitalización es ahora entendida como la regeneración de sectores desde una perspectiva integradora de los aspectos urbanísticos, sociales, económicos y de sostenibilidad ambiental. Esta última se configura como tema central del tercer capítulo, en el cual se explican los desafíos en términos de gestión urbanística, financiera y ambiental que conlleva la recuperación urbana en áreas industriales con tendencia al cambio, que usualmente cuentan con pasivos ambientales, y la necesidad de ser gestionados en el marco de proyectos de renovación urbana. También se presentan los proyectos de renovación urbana como una oportunidad para financiar la conservación del patrimonio y se exponen las razones por las cuales mantener evidencias visibles y tangibles del pasado permite potenciar el valor histórico de la ciudad. Este propósito se considera posible mediante una estrategia que contemple incentivos y compensaciones que promuevan la preservación e integración de las preexistencias con valor patrimonial a los proyectos de renovación urbana, garantizando de este modo su sostenibilidad, conservación y su disfrute como bien de interés cultural.

De otra parte, y atendiendo la teoría de las partes

interesadas como vehículo para comprender las dinámicas de los procesos de renovación urbana, en el capítulo cuarto se da voz a los actores sociales, privados y públicos con intereses en el tema. Para este efecto se presentan, en principio, las diferentes expectativas y percepciones de las comunidades residentes en los sectores objeto de intervención, así como las divergencias y coincidencias de intereses que, no sólo como comunidad sino como individuos, manifiestan durante las diferentes etapas de formulación de los proyectos de renovación. Desde el sector constructor se señalan los factores de incertidumbre que entrañan los proyectos de renovación teniendo en cuenta su complejidad socio-económica y jurídica, además de la indeterminación en los tiempos, y la repercusión que los mismos pueden llegar a tener en las utilidades de los proyectos. La perspectiva institucional, a través de la Empresa de Renovación Urbana, destaca los logros de una apuesta revitalizadora centrada en la gestión participativa que parte de la base de la inclusión y la permanencia de los propietarios y/o residentes en las zonas sujetas a densificación como garantía de apropiación y sostenibilidad urbana. Asimismo, resalta el valor de la asociatividad como una herramienta para viabilizar la permanencia de los habitantes en la construcción social de los territorios en renovación urbana

Consonante con esto, es necesario considerar el papel central que la participación y la gestión asociada juega en los proyectos de renovación, así como sus complejidades. Es por esto que en esta publicación se parte del reconocimiento de los beneficios que trae la participación ciudadana en términos de gestión social, económica e inmobiliaria, toda vez que facilita la gestión, asegura su contribución a los objetivos de desarrollo de la ciudad en torno a la renovación y profundiza la democracia participativa.

Además de la participación, en la gestión asociada confluyen aspectos jurídicos, financieros y de gestión social, examinados en detalle en el capítulo quinto, que hacen posible la implementación de los proyectos de renovación urbana. Cabe resaltar que las experiencias que puedan

mostrar las dificultades y oportunidades que ello representa son limitadas para el caso de Bogotá (extensible al país). Sin embargo, para contribuir a la discusión se analizan tres casos, haciendo particular énfasis en el Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”, y se presentan evidencias sobre las potencialidades de la gestión asociada de propietarios como medio para lograr procesos de densificación urbana más equitativos, democráticos e incluyentes. En este capítulo también se destaca la importancia de la fiducia inmobiliaria y su rol como instrumento integrador de los intereses de todos los agentes intervinientes y como vehículo eficaz para el desarrollo de proyectos de renovación.

El paso de la planeación a la implementación de los planes de renovación supone, además de las complejidades hasta aquí enunciadas, afrontar y superar los retos que presenta la coordinación interinstitucional que vayan más allá de la regulación del procedimiento para su adopción. Cabe señalar, que los planes de renovación se han venido formulando en un marco regulatorio que no fue pensado para la renovación urbana. Por tal razón, en el capítulo sexto se presenta una reflexión crítica sobre la renovación en términos de procedimiento y trámite. Aunque se parte de un reconocimiento al cambio de estrategia y a la reglamentación que sustenta el enfoque de la revitalización también se señala la necesidad de superar esta visión para enfocarse en la institucionalidad y en la creación de escenarios para la construcción de vínculos de confianza entre los distintos actores que intervienen en el proceso de formulación de los proyectos de renovación (desde los operadores, sean privados o públicos, hasta los residentes) así como equilibrar las asimetrías de poder que se han presentado históricamente en estos procesos. De otra parte, se insiste en la necesidad de hallar alternativas para facilitar la concreción de las obligaciones urbanísticas que se desprenden de los proyectos de renovación así como para superar las restricciones que impone la estratificación socioeconómica sobre la renovación urbana de manera que ésta no termine contribuyendo a procesos de gentrificación. No obstante, se reconocen los

importantes esfuerzos de la actual administración en la disminución de la segregación socio espacial, teniendo en cuenta que es una de las apuestas de la política de revitalización; esfuerzos que se materializaron en los Decretos 399 y 448 de 2014.

En síntesis, los enfoques y consideraciones aquí

presentados pretenden abarcar la compleja y amplia gama de los desafíos que comportan las grandes transformaciones urbanas a través de procesos de renovación en Bogotá y ponen de manifiesto los aspectos en los que se requiere continuar trabajando para seguir impulsando la transformación de la ciudad.

CAPÍTULO I
**UNA APUESTA PARA LA REVITALIZACIÓN
URBANA INCLUYENTE**



LA RENOVACIÓN URBANA EN CONTEXTO

Federico Pérez Fernández¹

1. Doctor en antropología social de la Universidad de Harvard. Realizó su investigación doctoral sobre renovación urbana en el centro de Bogotá y las prácticas burocráticas, territoriales, y socio-culturales asociadas a dichos procesos. Actualmente es profesor asistente de antropología urbana en la Universidad Estatal de Portland (Portland, Oregon), en donde continúa enseñando e investigando sobre urbanismo contemporáneo, prácticas legales y gubernamentales urbanas, y transformaciones contemporáneas de ciudadanía y propiedad. Correo electrónico: feperfer@gmail.com, fedperez@pdx.edu

Durante los últimos años la renovación urbana ha resurgido en Bogotá como un discurso central tanto en redes de expertos como en la esfera pública. Se trata de un concepto que planeadores, constructores y ciudadanos promueven y cuestionan a diario. Mientras que en la década de los noventa se hablaba principalmente de espacio público, actualmente las discusiones sobre el futuro de Bogotá giran en torno a la construcción de entornos densos, con mezcla de usos y actividades en áreas centrales. No se trata, por supuesto, de la primera vez que la renovación está en la agenda de desarrollo de la ciudad; pero sí es, posiblemente, uno de los momentos en los que el concepto ha cobrado mayor protagonismo por fuera de debates técnicos y académicos. Es por ello que resulta particularmente importante considerar el carácter cambiante de la renovación urbana en Bogotá y los múltiples significados y modos de intervención a los que ha estado asociada.

En este capítulo busco interrogar críticamente la categoría de renovación urbana y nociones afines (p.ej. revitalización, redesarrollo y regeneración). Sitúo los discursos y prácticas asociadas a la renovación tanto en el contexto global, como en la historia y condiciones socio-políticas particulares de Bogotá. En lugar de asumir que lo que ocurre en la ciudad está determinado únicamente por los cambios en la economía mundial, concibo la renovación como un ensamblaje que surge entre lo global y lo local. De esto modo, destaco la especificidad socio-cultural y política de la renovación en Bogotá, así como su aparente convergencia con modelos urbanos globales.

1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo exploro cuatro olas de transformación urbana que han tenido lugar en el centro de Bogotá desde la mitad del siglo XX; no se trata de periodos claramente delimitados sino de tendencias que marcaron diferentes fases de planeación y política urbana en la ciudad. En cada caso identifiqué procesos paralelos en Estados Unidos y Europa, y enfatizo las características distintivas del caso bogotano y sus implicaciones socio-espaciales y políticas.

Primero, considero la fase de *reconstrucción modernista* que tuvo su más clara expresión entre 1930 y 1950, y que condujo a formas significativas de desplazamiento y destrucción en nombre de la modernización. Examiné una segunda ola de *reconquista inmobiliaria* que se dio entre 1960 y 1980, aproximadamente, y se enfocó en el reemplazamiento del centro de la ciudad. Posteriormente identifiqué una tercera fase que surgió en la década de los noventa, la *recuperación de espacio público*, que se centró en la construcción de espacios abiertos e infraestructura como medios para recuperar entornos deteriorados e inseguros. Finalmente, rastreo la evolución durante los últimos años de un paradigma emergente de *gentrificación incluyente*, en donde promotores y gobierno han intentado generar las condiciones para adelantar proyectos de redesarrollo² basados en la participación y la inclusión. Concluyo con una reflexión sobre la necesidad de subvertir la preeminencia de modelos de renovación surgidos de otros contextos y experiencias históricas, y con un llamado para realizar mayor investigación sobre las especificidades y potencialidades de la renovación urbana bogotana.

2. En este artículo utilizo el término "redesarrollo" como una categoría analítica para describir procesos de transformación urbana impulsados por agentes públicos y privados. Lo distingo de otros términos como "renovación" o "revitalización" y sus usos y significados particulares en el contexto bogotano.

2. LA RECONSTRUCCIÓN MODERNISTA

El redesarrollo urbano moderno tiene como antecedente histórico emblemático la reconstrucción de París en el siglo XIX bajo la dirección del Barón Georges-Eugène Haussmann, quien impulsó la destrucción de los antiguos y atiborrados barrios de París para la apertura de los famosos bulevares y la construcción de suntuosos edificios para la burguesía parisina (Harvey, 2003). La idea de reordenar radicalmente el espacio urbano se constituyó en una estrategia paradigmática para facilitar la circulación y acumulación de capital, y expandir el control gubernamental sobre la ciudad y sus habitantes³.

No obstante, en América Latina los proyectos de transformación urbana también deben mirarse a la luz de otros precedentes históricos. En el siglo XVIII, por ejemplo, las ordenanzas higienistas de las reformas borbónicas buscaron afianzar el control colonial a través de los ideales de "limpieza y orden" urbano (Alzate, 2007). En Bogotá, dichas tecnologías de organización y control espacial siguieron siendo influyentes durante el siglo XIX y tuvieron su manifestación más clara con las agendas de modernización urbana del siglo XX (Mejía P, 1999).

Ya desde 1920 el gobierno había iniciado programas para el embellecimiento de la ciudad, los cuales incluían la demolición de barriadas obreras y plazas de mercado. Eventos tales como la conmemoración de los 400 años de fundación de Bogotá en 1938 y la Conferencia Panamericana en 1948 fueron claves para impulsar transformaciones profundas como el saneamiento del Paseo Bolívar (Colón, 2005), la construcción del Parque Nacional (Serna Dimas y Gómez Navas, 2012) y la apertura de la carrera décima (Niño

Murcia y Mendoza, 2010). En todos estos casos se trataba de un reordenamiento violento, dado que la entrada a la modernidad dependía de la expulsión de los cada vez más numerosos pobladores pobres y mestizos.

La destrucción de ciertos espacios y dinámicas sociales se convirtió así en un componente central de los discursos y las prácticas de la planeación modernista en Bogotá. Lo crucial era remover, sanear, y eliminar los "males" asociados a la urbanización. En el caso de Bogotá, dichos "males" eran interpretados a través de categorías con un fuerte legado colonial. En 1946, la revista de arquitectura *Proa* publicó su tercer número con un artículo titulado "Bogotá puede ser una ciudad moderna" (Amarocho, et ál., 1946). En la publicación los arquitectos dirigían sus críticas al centro de la ciudad y en particular a la plaza central de mercado y al barrio de Santa Inés. Fotografías de campesinos y vendedores de plaza aparecían con subtítulos como "desaseo", "miseria", "contagios", "promiscuidad" y "abandono". Según los arquitectos modernistas que publicaron en *Proa* se trataba de "16 manzanas que claman por demolición, incendio o terremoto" (Amarocho, et ál., 1946:16).

Irónicamente, en menos de dos años sus plegarias serían atendidas durante los disturbios del Bogotazo. Tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, la destrucción por motivos socio-políticos convergió con la destrucción planeada. La ilustración más evidente de esta convergencia fue la creación de la carrera décima, la cual para la fecha ya había hecho un corte profundo en el centro de la ciudad, ya que atravesaba varios kilómetros del tejido urbano. La demolición gradual y silenciosa para construir una avenida moderna había superado ampliamente la devastación producida por el histórico evento. A este respecto, en un nuevo número de *Proa*,

3. Cabe anotar que aunque la "haussmannización" de París pasó a la historia como un momento fundacional de la planeación moderna, dicha intervención estuvo inspirada por los experimentos anteriores de ordenación y control espacial en las colonias francesas (Graham, 2011).

meses después de los acontecimientos del 9 de abril, un grupo de arquitectos escribía que con el Bogotazo “el problema urbanístico de Bogotá (...) quedó francamente despejado y parcialmente resuelto” (Arango, et ál. 1948:11).

Hay paralelos claros entre la reconstrucción modernista de Bogotá y los paradigmas internacionales de la época. Desde comienzos del siglo XX, particularmente durante la posguerra, las principales ciudades de Estados Unidos atravesaron procesos profundos de transformación urbana. A través de una política conocida como *urban renewal* (renovación urbana), y bajo la influencia de poderosas coaliciones de actores privados y públicos, áreas considerables de centros históricos fueron demolidas para dar paso a obras de infraestructura, desarrollos inmobiliarios, y algunos complejos de vivienda pública en áreas menos deseables (Fainstein y Fainstein, 2012). Dichas políticas intentaban eliminar barrios “deteriorados” (*slums*) con un fuerte sesgo racial y de clase, tras el éxodo de clases medias, blancas y años de abandono.

En el caso de Europa Occidental, políticas similares, en cuanto ambiciosas, impulsaron la reconstrucción de centros urbanos durante las mismas décadas. Dichas intervenciones, en contraste con la aproximación norteamericana, ocurrieron bajo el influjo de un Estado central fuerte y pusieron el énfasis en el desarrollo compacto, el transporte público, y la generación de vivienda pública (Ibid.). Las políticas de redesarrollo europeas, por lo demás, respondían a la destrucción causada durante la Segunda Guerra Mundial y no al abandono de los centros históricos por parte de las clases medias. En efecto, los patrones de suburbanización y desarrollo de infraestructura para automóviles fueron mucho más limitados en Europa.

La reconstrucción modernista bogotana tuvo características peculiares que la distinguen de los procesos mencionados y de sus conceptualizaciones dominantes. La transformación del centro de Bogotá en esta época estaba estrechamente conectada con la larga historia de violen-

cia social y política de Colombia. La acelerada migración de poblaciones rurales –mestizas e indígenas– y la cada vez más frágil posición de las elites urbanas bogotanas, explica en parte la violenta respuesta de los proyectos locales de reconstrucción espacial. Implícito en la renovación del centro de Bogotá estaba la construcción de una nación moderna firmemente enraizada en el ascenso de una elite urbana. Esto no quiere decir que la renovación bogotana no tuviera ninguna relación con modelos internacionales de la época; por el contrario, como es bien sabido, los planes para la Bogotá moderna estuvieron directamente influenciados por figuras claves del movimiento modernista en las décadas de 1940 y 1950, como Le Corbusier, así como por ideales de desarrollo y vida urbana procedentes de Estados Unidos. En el caso colombiano, sin embargo, los discursos y prácticas de la modernización urbana estuvieron indisolublemente unidas a las estructuras de poder y exclusión propias de la historia colonial y poscolonial del país. De ahí que “renovación” significara en este primer momento, ante todo, destrucción (limpieza, saneamiento, etc.) de todo aquel y aquello (lo rural, indígena, incivilizado, etc.) que apareciera como obstáculo en el camino hacia la modernidad; una modernidad, valga decir, que beneficiaría tan solo a unos pocos.

3. LA RECONQUISTA INMOBILIARIA

Aunque la primera ola de renovación bogotana estuvo centrada en la eliminación de entornos deteriorados, también estaba dirigida a la producción de nuevos espacios urbanos. El área enorme que despejó la carrera décima en el centro de Bogotá, por ejemplo, estaba destinada a una operación inmobiliaria de gran escala liderada por la elite empresarial bogotana (Niño Murcia and Mendoza, 2010). En este sentido, la renovación modernista era un proceso de “destrucción creativa”, como lo evidenció la expedición de la primera ley nacional de propiedad horizontal (Ley 182 de 1948), pocos meses después de los sucesos del 9 de abril y de años de demoliciones planeadas. Esta iniciativa, impulsada por políticos-constructores como Mariano Ospina y Fernando Mazuera (los artífices del proyecto de la carrera décima), introdujo un nuevo régimen de propiedad como instrumento clave para reconstruir una Bogotá más ordenada y moderna. Significativamente, estos nuevos modos de propiedad y vivienda urbana fueron considerados no solo como un asunto estrictamente económico, sino también como una fuerza civilizadora crucial. Se trataba de la reconquista inmobiliaria del centro de la capital.

No obstante, desde mediados de la década de los sesenta el desarrollo inmobiliario tomó un sentido más social en los círculos de expertos y políticos bogotanos. En particular, a través del trabajo del concejal y alcalde Jorge Gaitán Cortés (1961-1966), el redesarrollo inmobiliario apareció como una respuesta imprescindible a la migración rural acelerada. Por primera vez el discurso de la renovación urbana aparecía ligado al tema de la vivienda popular. En la publicación *La renovación en Bogotá* (1964) de la alcaldía de Gaitán Cortés, al lado de grandes proyectos inmobiliarios como el Centro Internacional, se proponía la rehabilitación de barrios como Los Laches y Santa Bárbara para atender “el aspecto más grave del problema de vivienda (...) el del inmigrante que se desplaza del campo a la ciudad” (Gaitán Cortés, 1964:1). Aunque estos planes se materializaron

tan solo parcialmente, el tema inmobiliario se posicionó como un problema técnico y político crucial para el futuro de la ciudad y de la nación.

La administración de Virgilio Barco (1967-1969) continuó con el estilo tecnocrático de Gaitán Cortés, e introdujo cambios profundos en la infraestructura y planificación de la ciudad. Para Barco, la renovación del centro también era un asunto estrechamente relacionado con la explosión demográfica de la ciudad; se trataba del instrumento clave para densificar áreas centrales y atender el déficit creciente de vivienda. Bajo su gobierno se culminó el plan para Los Laches y continuaron en desarrollo estudios y planes de renovación para el centro, en particular los planes de Las Aguas y San Façon.

Aunque los asuntos de vivienda e inclusión entraron de este modo a la agenda de renovación de la ciudad, las aproximaciones concretas de la época tenían importantes sesgos conceptuales y limitaciones prácticas. Por una parte, el desarrollo inmobiliario todavía era concebido como un asunto de modernización urbana. Así, por ejemplo, el plan de Los Laches era descrito por la administración Barco como un programa para que algunas familias pudieran “encontrar un medio propicio para su progreso y su incorporación en la vida civilizada” (Barco, 1969:115). Al establecer el criterio de una “vida urbana civilizada” se justificaba implícitamente la eliminación de tugurios, inquilinatos y otros modos de habitación precarios. Más aún, los esquemas de empréstito y construcción progresiva excluían indirectamente a habitantes sin ingresos fijos y empleo formal, es decir, la mayoría de las familias pobres de la ciudad. Por otro lado, los planes de renovación más ambiciosos de la época –como San Façon y Las Aguas– estaban claramente orientados a atraer grandes capitales y producir espacios residenciales para “familias de ingresos medios” (Barco, 1969:182). Aunque estos planes nunca fueron implementados, sí im-

pulsaron indirectamente la construcción por parte del sector privado de complejos residenciales de clase media en áreas centrales (p.ej. Las Torres Blancas, Las Torres Gonzalo Jiménez de Quesada y Las Torres de Fenicia).

En el contexto global, la década de los setenta marcó la creciente participación de agentes privados en los procesos de reconstrucción urbana. En Estados Unidos, la crisis fiscal de 1973-1975, sumada a procesos de desindustrialización urbana y desregulación estatal, terminaron de eliminar el ya débil carácter redistributivo y público de las políticas de renovación urbana (Fainstein y Fainstein, 2012). Presionados por la ausencia de recursos, los gobiernos locales se dedicaron por completo al desarrollo económico –la gobernanza empresarial (Harvey, 1989)– y tomaron la función de facilitadores del desarrollo inmobiliario y económico, a través de incentivos tributarios e instrumentos de zonificación. En Europa, la restructuración económica de los setenta tuvo efectos similares sobre el redesarrollo urbano. Aunque el Estado continuó ejerciendo mayor control allí que en Estados Unidos (con una posible excepción del Reino Unido), la renovación también se volvió básicamente un asunto de mercado, en donde primó la especulación inmobiliaria y se redujo considerablemente la oferta de vivienda pública. En ambos casos se pasó de planes integrales de reforma urbana a una renovación de proyectos puntuales que incrementaría la inequidad y segregación socio-espacial dramáticamente.

Aunque los planes de renovación del centro de Bogotá de esta época también se enfocaron visiblemente en el desarrollo inmobiliario, su formulación e implementación tuvieron implicaciones y significados distintivos. En primer lugar, en el caso bogotano la línea difusa entre actores públicos y privados debe verse como parte de la larga y turbulenta historia de formación de Estado en Colombia. La colusión entre funcionarios públicos y elites económicas había sido ya un hecho central en planes anteriores, tal y como sucedió en la construcción de la carrera décima. Pero más importante aún es la especificidad del redesarrollo inmobiliario bogotano como proyecto social y poli-

tico, como reconquista urbana. En lugar de procesos de desindustrialización como los de EU y Europa, Bogotá atravesaba una rápida expansión de la economía informal, un proceso particularmente notorio en el centro. El redesarrollo inmobiliario dio continuidad a los esfuerzos anteriores del Estado por retomar el control socio-económico del centro, desplazando a sus habitantes más pobres. Bajo la supuesta legitimidad de la producción de vivienda como respuesta necesaria al incremento poblacional y como vehículo hacia la civilidad, el desarrollo inmobiliario se tornó en una estrategia clave para la reconquista del centro por parte de clases medias y altas.

La naturaleza de estas intervenciones se hizo patente en uno de los últimos proyectos de redesarrollo de la época: el complejo Nueva Santafé construido en el antiguo barrio Santa Bárbara. La operación estatal, liderada por el Banco Central Hipotecario (BCH), tenía como antecedente la renovación del Palacio Presidencial durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Con Nueva Santafé se intentaba producir vivienda a gran escala en el entorno del nuevo centro de gobierno con el objetivo de completar la recuperación del sector, el cual había sido identificado como inseguro y deteriorado. A pesar de propuestas iniciales (como la presentada por la firma Obregón y Valenzuela) para preservar parte del tejido urbano y densificar únicamente los centros de manzanas⁴, y de los llamados por parte de residentes para ser incluidos dentro del plan, el proyecto llevó a la destrucción casi total de Santa Bárbara. Al final de un proceso que se prolongó hasta comienzos de los ochenta, el Estado solo había logrado producir un enclave de clase media mediante el desplazamiento de miles de familias en el proceso. Adicionalmente, los conflictos en la gestión del suelo y la compra directa de los predios por parte del BCH dejaron el proyecto inconcluso y más de la mitad del terreno vacío. Era un ejemplo claro del compromiso del Estado con la reconquista inmobiliaria de un centro que aún era percibido como amenaza social y política.

4. Comunicación personal con Rafael Obregón Herrera, 28 de enero de 2015.

4. LA RECUPERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO

Al asumir la presidencia, en 1986, Virgilio Barco describió la ciudad como “una gran anarquía urbanizada, un tremendo caos, un inmenso desorden, un colosal desbarajuste” (Martin, et ál., 2004:65). El final de los ochenta y comienzo de los noventa marcó el momento más crítico de desgobierno y abandono en la historia reciente de Bogotá. Algunos de los aspectos más notorios de la situación eran la inseguridad, la ineficiencia administrativa, el colapso del transporte urbano y el abandono del espacio público. El centro de la ciudad se convirtió en el icono de estos problemas y sería, quizás más ahora que nunca, un espacio prioritario de intervención y reforma estatal. Durante los noventa se configuraría un modo de intervención centrada en la reconstrucción del espacio público; pero los planes de esta década, aunque estrechamente conectados con intervenciones anteriores, emplearían el lenguaje de la convivencia, la ciudadanía y la democracia. No obstante, como en épocas anteriores, la renovación continuaría presa de lógicas de expulsión y exclusión fundadas en ideales de orden, civilización, y modernidad urbanas.

Aunque administraciones anteriores habían invertido importantes esfuerzos en el desarrollo de espacios abiertos e infraestructura vial, fue desde finales de los ochenta que se comenzó a hablar del espacio público como un concepto y una política urbana crucial. Se trató de una nueva estrategia para una Bogotá en “estado de emergencia” (citado en Mosca, 1987), en palabras del alcalde Julio César Sánchez (1986-1988). Al mismo tiempo que Nueva Santafé quedaba como un bastión residencial inconcluso en el lado sur del centro, la administración de Sánchez lanzaba el Plan Zonal del Centro como una iniciativa de renovación comprehensiva. Una de las propuestas fundamentales del plan era la recuperación del espacio público como la base para la “renovación del centro en su conjunto” (Bonilla, et ál., 1988).

La reconstrucción y restauración de espacios, edificios e infraestructuras se concebía como un paso fundamental para atraer inversión privada y población residencial al área. A pesar de sus ambiciosas metas, de los múltiples estudios realizados y de la creación de una oficina exclusiva para la implementación del plan, fue poco lo que se logró por falta de financiación y por limitaciones en sus instrumentos de intervención⁵. No obstante, el plan marcó el comienzo de lo que sería un paradigma de intervención en los años siguientes⁶.

Fue en particular durante los gobiernos de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa que el espacio público se volvió un componente central de la reconstrucción y renovación urbana. En la primera administración de Mockus (1995-1997) la recuperación del espacio público aparecía ya como objetivo de gobierno. Significativamente, en su gobierno se hablaba de “formación ciudadana”, enfatizando en la relación entre el uso del espacio y la transformación socio-cultural. El comportamiento en entornos urbanos –así como la restitución de espacios “invadidos” y la construcción de otros nuevos– era visto como un componente central en la creación de una nueva cultura ciudadana. Con la administración de Peñalosa (1998-2000) se masificó la construcción y recuperación de espacio público bajo una aproximación centrada en la transformación física de los entornos construidos. La creación de andenes, alamedas, parques, ciclorutas y plazas se volvió una tendencia generalizada en la ciudad y el modo privilegiado de intervención en lugares deteriorados como

5. Como anota Samuel Jaramillo (2006), estos instrumentos no pasaron de ser marcos normativos con muy limitada incidencia en el desarrollo del centro.

6. Durante la alcaldía de Julio César Sánchez se realizaron obras como la construcción de la plazoleta de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Este proyecto llevó a la demolición de dos manzanas en nombre de la creación de espacio público. Años después, y dejando en claro la afinidad de sus perspectivas, el alcalde Enrique Peñalosa inauguró una plaqueta en la plazoleta que conmemora al fallecido alcalde Sánchez.

el centro. Para Peñalosa, el espacio público se convertiría en el símbolo máximo de democracia y la equidad. Transformar el centro sería la principal estrategia para reducir la inseguridad y atraer inversión y nuevos residentes.

Las políticas de espacio público de Bogotá tuvieron similitudes con procesos de otras ciudades durante la misma época. El caso más notable fue el de la transformación de Nueva York durante la década de los noventa y, en particular, durante la administración de Rudolph Giuliani. Tras la crisis fiscal de 1974 y una ola de violencia criminal asociada a la "epidemia del crack" en los ochenta, la alcaldía de Nueva York implementó una serie de medidas para limpiar y asegurar los espacios públicos de la ciudad. A través de las llamadas políticas de "cero tolerancia" y "ventanas rotas", el gobierno enfocó sus esfuerzos en combatir las infracciones y desordenes cotidianos en la ciudad (Mitchell, 2003; Smith, 1998). El supuesto central era que con espacios limpios y regulados los problemas más serios de criminalidad y abandono se resolverían con mayor efectividad. En la práctica, el énfasis en espacios ordenados exacerbó patrones de segregación racial y socio-económica. En última instancia, la fusión de agendas de seguridad con intereses comerciales impulsó modos de privatización espacial a lo largo de la ciudad⁷.

En Bogotá, la recuperación de espacio público de los noventa también tuvo su lado oscuro. A pesar del discurso de equidad que permeó las iniciativas de la época, estas reprodujeron los sesgos de intervenciones anteriores. La creación de espacios supuestamente incluyentes y diver-

sos implicó en muchos casos la expulsión de vendedores ambulantes, indigentes y otros habitantes pobres y marginales. Al invocar ideales de ciudadanía, orden y seguridad, actores públicos y privados retomaron el control de espacios, privilegiando ciertos usos y a ciertas poblaciones⁸.

El ejemplo emblemático de estas contradicciones fue la demolición de El Cartucho en el barrio Santa Inés, para la creación del Parque Tercer Milenio. Aunque el plan fue concebido como la materialización de un espacio público monumental para la ciudad (Decreto 880 de 1998) y como el "detonante" de procesos de redesarrollo en el entorno, los resultados fueron problemáticos. No obstante, la falta de continuidad y las dificultades en el redesarrollo de los barrios aledaños no permitieron la implementación de lo que había sido originalmente concebido como un plan integral que incluía vivienda, comercio y transporte. El nuevo parque se convirtió en un espacio de paso, primordialmente, con pocos usuarios y utilización muy limitada. Problemas anteriores de "deterioro" urbano en el área -tráfico de drogas, indigencia y criminalidad- se trasladaron a sectores cercanos. Miles de familias pobres, en su mayoría arrendatarios, fueron desplazadas sin un plan de reubicación efectivo⁹, y, finalmente, la inversión estatal en la compra de predios y la construcción del parque no llevó a la esperada valorización y redesarrollo de los barrios cercanos¹⁰. En última instancia, este modo de renovación urbana fue distintivo no por los espacios urbanos que generaría sino por los sitios de desorden y peligro que pretendía hacer desaparecer (Donovan, 2008).

7. En Nueva York esto ocurrió a través de la figura de los *business improvement districts* (distritos de mejora empresarial) en donde propietarios y dueños de negocios destinan sus impuestos al mejoramiento y vigilancia del espacio público. El instrumento de los BID ha sido usado ampliamente en diferentes ciudades, incluyendo Bogotá, con la creación de corporaciones y asociaciones de propietarios. En el caso de Bogotá el Plan Maestro de Espacio Público (Decreto 215 de 2005) tuvo como uno de sus objetivos el fortalecimiento de organizaciones comunitarias para la apropiación de espacios públicos. Para un análisis de dos organizaciones en Bogotá (Asociación Cívica Centro Internacional San Diego y Asociación Amigos del Parque 93) y sus modos de control espacial ver el trabajo de Juan Pablo Galvis (2014).

8. Para una crítica de las políticas de espacio público de Bogotá, ver Galvis (2014).

9. Dada la diversidad de la población y sus modos de ocupación, los esfuerzos de reubicación (así como el censo mismo de la población) fueron particularmente complejos. La Caja de Vivienda Popular adelantó un programa (Programa de Arriendo Protegido con Acompañamiento Social) de realojamiento que logró trasladar a 127 de las 1.352 familias censadas a otros barrios de la ciudad (Rojas Arias, 2010). Cabe anotar que además de las dificultades mismas de la reubicación, en muchos lugares de destino los propietarios y residentes se opusieron fuertemente a recibir a los antiguos habitantes de El Cartucho.

10. Según Jaramillo (2006) los principales beneficiarios de la millonaria inversión estatal fueron los antiguos propietarios de las casas de El Cartucho, quienes habían dado por perdidas sus propiedades.

Aunque la renovación del espacio público en Bogotá tuvo afinidades con las políticas de “ventanas rotas” y “cero tolerancia” de Nueva York¹¹, también hubo diferencias contextuales significativas. En contraste con la aproximación exclusivamente punitiva de las políticas de Nueva York y de su estrecha conexión con procesos de privatización y desarrollo económico, en Bogotá las políticas de espacio público tenían componentes redistributivos y democráticos considerables (Beckett y Godoy, 2010). La construcción de bibliotecas, parques, colegios y ciclorutas en lugares periféricos de la ciudad, con el fin de generar mayor inclusión e integración urbana, acompañaron la implementación de estrategias espaciales enfocadas en el control y embellecimiento de áreas urbanas centrales (Pérez Fernández, 2010). En este sentido, las intervenciones en el espacio urbano constituyeron un ensamblaje de aproximaciones disímiles y a veces contradictorias.

Dichas ambivalencias solo pueden ser entendidas si se tiene en cuenta el contexto más amplio de transformación política y turbulencia social de Colombia, en la década de los noventa. Los espacios urbanos, y en particular los de la capital, se convirtieron en emblemas de la violencia, la desigualdad y la corrupción estatal que atravesaba el país. Las intervenciones en la ciudad fueron, en parte, un reflejo de corrientes transformadoras a nivel nacional –como la reforma constitucional de 1991 y los procesos de descentralización y participación política– y encarnaron sus mismas ambivalencias: desde la obsesión por la seguridad y el desarrollo hasta concepciones más progresistas sobre inclusión democrática.

11. El modelo Giuliani fue influyente en los circuitos de política pública en Bogotá, así como en cientos de ciudades del mundo. Un caso emblemático fue la contratación de la firma de Giuliani por el gobierno de Alejandro López Obrador, en la Ciudad de México, para asesorar la formulación de políticas de seguridad y recuperación del centro histórico (Davis y Luna, 2007). El hecho de que un gobierno de izquierda, como el de López Obrador, contratara a Giuliani, pone de manifiesto la necesidad de estudiar las particularidades de cada caso.

5. ¿REDESARROLLO INCLUYENTE?

La construcción de espacio público en los noventa fue concebida como la primera fase de un proceso más ambicioso de redesarrollo en el centro de Bogotá. Fue así como durante los primeros años de la formulación de Tercer Milenio se creó la Empresa de Renovación Urbana (ERU) con el objetivo de “gestionar, liderar, promover y coordinar programas y proyectos de renovación urbana y proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión” (Colombia, 1999, Artículo 2). Asimismo, se creó Metrovivienda principalmente como un banco de tierras para el desarrollo de vivienda de bajo costo, pero también como un agente de renovación, con poder para gestionar proyectos, comprar inmuebles o expropiar (Colombia, 1998, Artículo 2). En el año 2000, con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se terminaron de sentar las bases para los procesos de redesarrollo urbano con la delimitación de zonas prioritarias de renovación y la introducción de normas e instrumentos de intervención. Con el nuevo aparato y marco institucional se buscaba crear mayores incentivos para atraer capital privado y poner en movimiento la renovación de zonas deterioradas. Como en años anteriores, se trataban de crear las condiciones para atraer población e inversión a zonas consideradas como subutilizadas o estratégicas en el centro¹².

Así, en los primeros años del siglo XXI la alcaldía asumió un rol más activo y habilitó suelo en el centro de la ciudad para desarrollo privado. El proyecto Manzana 5, lanzado en 2005, fue particularmente emblemático de este giro. La ERU compró y expropió cerca de veinte propiedades a precios considerablemente bajos para luego abrir una licitación del suelo para el desarrollo

12. Cabe anotar que las leyes nacionales (9 de 1989 y 388 de 1997) también establecieron lineamientos para la renovación de centros urbanos. Aunque ambas leyes enfatizaron la protección e inclusión de moradores en áreas de renovación, los lineamientos en esta materia se han mantenido por lo general en el papel.

inmobiliario para más de la mitad del área. Además de errores administrativos, en el transcurso del proceso se canceló la propuesta inicial de construir un centro cultural en parte del terreno, tras el retiro del apoyo del gobierno de España. Ciudadanos y expertos criticaron la iniciativa desde varios frentes; el rol del Estado, la noción de "utilidad pública" y el discurso de "recuperación urbana" fueron los asuntos con mayores cuestionamientos. Manzana 5 puso al descubierto hasta qué punto la política de renovación favorecía principalmente a los grandes inversionistas y constructores. En este caso, para muchos era evidente que la administración había expropiado a favor de terceros¹³.

Durante esta época hubo una proliferación de planes de renovación que pretendían seguir la misma lógica de especulación inmobiliaria. En 2007 se adoptó un nuevo Plan Zonal del Centro (Colombia, 2007) y a partir de 2008 algunos promotores comenzaron a radicar un gran número de solicitudes de planes parciales de renovación en la Secretaría de Planeación. A diferencia de Manzana 5, que había sido el resultado de una intervención directa de la ERU, los promotores de estos proyectos encontraron múltiples obstáculos financieros, sociales y burocráticos. No obstante el estancamiento de la mayoría de los planes, las nuevas expectativas por el redesarrollo inmobiliario del centro continuaron creciendo. En las redes de expertos volvió a emerger con fuerza el discurso de la densificación urbana y el desarrollo en altura como objetivos clave de política pública¹⁴. Asimismo, la densificación en predios individuales, y por la dinámica misma del mercado inmobiliario, se fortaleció en toda la ciudad (ejemplo de estos son las zonas en tratamiento de consolidación con cambio de patrón en diferentes zonas al centro de la ciudad). En el centro, proyectos como el Hotel Continental, la Torre Bicentena-

rio, y el BD Bacatá, entre otras iniciativas privadas, parecían anunciar el resurgimiento de un mercado inmobiliario que había permanecido inactivo desde los años setenta.

A primera vista, estas tendencias parecen confirmar lo que el geógrafo Neil Smith llama la "generalización de la gentrificación como estrategia global urbana" (Smith, 2002:437). A pesar de que estos proyectos no desplazaron residentes directamente, sí le apostaron a la valorización inmobiliaria del entorno, lo cual eventualmente contribuiría a la expulsión de residentes y propietarios por los efectos del mercado¹⁵. El término "gentrificación" fue acuñado originalmente para describir el desplazamiento residencial de las clases obreras en ciudades como Londres y Nueva York, tras el influjo de clases medias y altas en sus barrios. Pero, según Smith, lo que en los sesenta y setenta era un proceso relativamente aislado y no planificado se ha convertido en un paradigma global de política pública (Smith, 2002:439). La "gentrificación generalizada" se refiere a la acción concertada entre el Estado y el capital privado para transformar a profundidad el carácter y la composición de clase de áreas urbanas. Según Smith, esto es precisamente lo que han buscado los llamados planes de "regeneración" y "renacimiento" urbano, que con su lenguaje inocuo normalizan y encubren sus implicaciones políticas y sociales.

En Bogotá, la circulación creciente de capital privado y la evolución del marco institucional y normativo de la renovación¹⁶ serían indicadores de esta difusión y penetración del proyecto gentrificador. Significativamente, el término mismo "gentrificación", que hasta hace poco era escasamente utilizado en Bogotá, se ha vuelto cada vez más común en círculos políticos, académicos y

13. Este fue un caso en el que los lineamientos de inclusión (tal como el derecho de preferencia para adquirir inmuebles en las zonas de renovación) fueron prácticamente ignorados en la intervención.

14. Desde 2008, en los proyectos para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial se ha enfatizado, desde diferentes perspectivas, la necesidad de densificar las áreas centrales de la ciudad.

15. Esto es lo que Smith llama "brecha de renta" (*rent gap*): la diferencia entre renta actual y renta potencial, y los incentivos que se generan para la captura de dichas rentas adicionales.

16. Recientemente estos procesos fueron renombrados "revitalización" por el gobierno, en lo que podría entenderse como un giro lingüístico similar al que describe Smith.

ciudadanos¹⁷. En este sentido, para muchos la ciudad está entrando, finalmente, en la tendencia mundial de la gentrificación urbana.

No obstante, una mirada a la trayectoria y contexto específicos de estos procesos sugiere un espacio de transformación más incierto y conducente a resultados diversos. Bogotá debe ser vista no simplemente como otro espacio más para la expansión de fuerzas gentrificadoras, sino más bien como un laboratorio en el que dichas dinámicas están siendo reconfiguradas y reinventadas. El ejemplo más claro, en este sentido, es el plan parcial de renovación urbana, Triángulo de Fenicia, promovido por la Universidad de los Andes en el barrio Las Aguas. Como se mencionó más arriba, este barrio ya había sido identificado como una zona de renovación desde la década de los sesenta. La zona tuvo algunos desarrollos inmobiliarios aislados en los setenta y ochenta, y siguió siendo delimitada como área de renovación en los planes oficiales de la ciudad. En 2007, la Universidad de los Andes retomó la iniciativa y reprodujo las lógicas de intervención de décadas anteriores. Se trataba de expandir la universidad y recuperar una zona "deteriorada", a través de una operación inmobiliaria apalancada con capital privado. El plan enfrentó dificultades financieras y de gestión en su esquema de compra de tierra, además de oposición local por parte de residentes y propietarios. Esto llevó eventualmente a la cancelación del proyecto y la creación por parte de la Universidad del programa Progresía Fenicia, en 2011, en el marco del cual se formula un nuevo plan parcial basado en los ideales de participación e inclusión. De este modo, se comenzó a hablar de los residentes y propietarios como potenciales socios del plan y de la creación de vivienda de reemplazo para los habitantes del sector. En palabras de Claudia Velandia, directora de la formulación del plan entre 2012 y 2014,

17. En el ámbito académico ver, por ejemplo, los trabajos recientes de Amparo de Urbina González (2013), Adrián Smith Manrique Gómez (2013) y Daniel Alberto Acosta Guevara (2014). Entre periodistas y políticos el término también ha cobrado mayor relevancia. En su posesión como alcalde, por ejemplo, Gustavo Petro habló de la necesidad de combatir la "gentrificación" en proyectos como el de Manzana 5.

este se replantea como "un remedio a la llamada 'gentrificación'" (Velandia, 2014).

Durante los últimos años estas ideas se han convertido en un componente central del discurso de "revitalización urbana" de la administración de Gustavo Petro. Proyectos que se habían lanzado en administraciones anteriores y que seguían modelos de renovación centrados en el desarrollo inmobiliario, han tomado ahora como columna vertebral la asociación e inclusión de residentes y propietarios. En el ámbito reglamentario se crearon instrumentos para impulsar el giro hacia una política centrada en propietarios y moradores en zonas de renovación (Colombia, 2014; 2015).

De este modo, los objetivos tradicionales de recuperación de zonas deterioradas y desarrollo económico se han fusionado con agendas de inclusión social. Aunque los resultados de estos planes aún son inciertos, se trata de la convergencia de procesos en un modelo emergente y paradójico de *redesarrollo incluyente*. En lugar de la expulsión directa de residentes, la nueva generación de planes de renovación pretende incorporar a los habitantes locales en procesos de transformación socio-económica. El alcance de dichos planes está aún por verse, así como su efectividad de cara a procesos incipientes de gentrificación en donde habitantes de menores ingresos son lentamente expulsados por los efectos del mercado¹⁸.

Pero el carácter particular de los procesos que están ocurriendo en Bogotá pone en duda, como se mencionó anteriormente, si se debería utilizar el término "gentrificación". El rol cambiante del Estado y de las prácticas inmobiliarias requiere una comprensión de las corrientes sociales más amplias que dan forma a los discursos y prácticas de la renovación urbana. En el caso bogotano es preciso reconocer las conexiones que existen entre las demandas actuales por igualdad e in-

18. Se debe tener en cuenta que a pesar de los mecanismos diseñados por el distrito y por particulares para crear asociaciones locales, las dinámicas de mercado de largo plazo (valor del suelo, impuestos, etc.) pueden generar patrones de desplazamiento graduales y menos visibles.

clusión urbana, y la coyuntura específica del país en su tránsito hacia el posconflicto. La muestra más clara de estos ensamblajes ideológicos es la política reciente de la administración Petro para producir vivienda de interés prioritario para las víctimas del conflicto, como parte del programa general de revitalización y densificación urbana¹⁹. Al mismo tiempo, las concepciones sobre la propiedad, el desarrollo y la modernización urbana de estas iniciativas reproducen implícitamente condiciones de exclusión socio-económica. El modelo de redesarrollo total y los ideales de propiedad horizontal, por ejemplo, son elementos que podrían contribuir a la expulsión futura de habitantes por la acción indirecta del mercado. No obstante, y en contraste con los procesos de gentrificación generalizada de ciudades en Estados Unidos y Europa, en Bogotá existe una agenda particular de inclusión que tiene sus raíces en la compleja historia social y política del país.

6. CONCLUSIÓN

En este capítulo he intentado demostrar la necesidad de contextualizar las categorías y nociones con las que describimos los procesos urbanos. Las teorías que han dominado nuestro entendimiento de fenómenos urbanos surgieron primordialmente de la historia de ciudades en Europa y Norteamérica. Nueva York, Chicago, Londres y París figuran entre los sitios emblemáticos a partir de los cuales se forjaron los ideales de la modernidad urbana, y son los modelos frente a los cuales se miden otras ciudades del mundo. Desde estos estándares normativos las ciudades del sur global –lo que antes era conocido como el “tercer mundo” o los países en vía de desarrollo– aparecen como desviaciones, como ciudades subnormales y atrasadas. No obstante, la urbanización

planetaria está ocurriendo mayoritariamente en el sur global, justamente en aquellas ciudades típicamente consideradas periféricas. Es en este contexto que resulta crucial reconsiderar las conceptualizaciones urbanas dominantes y producir nuevos conceptos e instrumentos analíticos para comprender los procesos de urbanización en todas sus variaciones y especificidades. De ahí que algunos académicos hayan hecho recientemente el llamado a “descolonizar” los estudios urbanos y a explorar nuevas “geografías teóricas” (Robinson, 2002; Roy, 2009).

Uno de los conceptos que ha recibido menos atención crítica desde esta perspectiva ha sido precisamente el de la renovación urbana y nociones relacionadas como redesarrollo, regeneración y revitalización. Pero como he buscado poner en evidencia, todas estas categorías tienen una historia y bagaje socio-político particular. Asumir y trasladar estos conceptos –típicamente desde las ciudades de Europa y Norteamérica– a otras ciudades del mundo no solo distorsiona el análisis de procesos urbanos sino también la comprensión de las dinámicas de poder, y visiones sociales y políticas que les subyacen. Así, antes de evaluar o criticar las políticas de renovación de Bogotá, es necesario dar un paso atrás y comenzar por preguntar en qué consiste eso que llamamos “renovación”, cómo se manifiesta en la realidad social, y qué significados y prácticas involucra. Esto es crucial, nuevamente, para entender los procesos que atraviesa la ciudad y las implicaciones socio-culturales, políticas y económicas de las políticas y los modelos de renovación.

19. Aunque no era la primera vez que se hablaba de crear vivienda de bajo costo en el centro (ya Gaitán Cortés había lanzado programas de vivienda en el centro como se anotó más arriba), sí se trataba de la primera vez en años en que el asunto se ponía en un lugar prioritario de la agenda urbana. Adicionalmente, la administración Petro dio una lectura distintiva a la producción de vivienda de interés prioritario, vinculándola al desplazamiento causado por el conflicto armado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alzate, A. M. (2007).** *Suciedad y orden: reformas sanitarias borbónicas en la Nueva Granada, 1760-1810*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Amorocho, L. et ál. (1946).** *Bogotá puede ser una ciudad moderna*. Proa, (3), 15-26.
- Arango, J., Ritter, H., y Serrano, G. (1948).** *Reconstrucción de Bogotá*. Proa, (13), 11-21.
- Arias, J., Rojas, C. (2010).** *La política de la demolición: renovación urbana y hábitat social en Francia y en Colombia*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, (14), 72.
- Barco, V. (1969).** *Tres años de administración distrital 1967-1969*. Volúmen VII. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.E.
- Beckett, K., y Godoy, A. (2010).** *A Tale of Two Cities: a Comparative Analysis of Quality of Life Initiatives in New York and Bogota*. Urban Studies, 47(2), 277-301.
- Bonilla, L., et ál. (1988).** *Preinversión: Plan Zonal del Centro, Fonade*. Bogotá: Fonade.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (1998).** Decreto 880 del 19 de octubre de 1998, "por el cual se adopta el programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia y se establecen normas específicas para algunos de los sectores dentro del área de Renovación Urbana", en *Diario Oficial*, Bogotá.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007).** Decreto 492 del 26 de octubre de 2007 "por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo", en *Diario Oficial*, Bogotá.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014).** Decreto 448 del 15 de octubre de 2014 "por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2015).** Decreto 158 del 4 de mayo de 2015 "por medio del cual se definen los instrumentos para las generación de oferta pública de vivienda con enfoque diferencial", en *Diario Oficial*, Bogotá.
- Colombia, Concejo de Bogotá, D.C. (1998).** "Acuerdo 15 de 1998", en *Diario Oficial*, Bogotá.
- Colombia, Concejo de Bogotá, D.C. (1999).** Acuerdo 33 del 10 de noviembre de 1999 "por el cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital - Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Concejo de Bogotá, D.C. (2002). Proyecto de Acuerdo 33 de 2002, "por el cual se regula la conformación, funcionamiento y control de los distritos espaciales de mejoramiento y organización sectorial, DEMOS, en Bogotá D.C.", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1989). Ley 9 del 11 de enero de 1989 "por la cual se dictan normas sobre planes de ordenamiento municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997 "por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colón, L.C. (2005). *El saneamiento del Paseo Bolívar y la vivienda obrera en Bogotá*. Revista Urbanismos, (2), 104-115.

Davis, D. E., y Luna Reyes, O. (2007). *El factor Giuliani: delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México*. Estudios sociológicos, 25 (75): 639-681.

De Urbina González, A. (2013). *El Centro Histórico de Bogotá "de puertas para adentro": ¿el deterioro del patrimonio al servicio de la gentrificación?* Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 5(9): 46-69.

Donovan, M. G. (2008). *Informal Cities and the Contestation of Public Space: the Case of Bogota's Street Vendors, 1988-2003*. Urban Studies, 45(1), 27-51.

Fainstein, N., y Fainstein, S. (2012). *The Changing Character of Urban Redevelopment*. En: *The Oxford Handbook of Urban Planning*. (Crane, R. y Weber, R. Eds.). New York: Oxford University Press.

Gaitán Cortés, J. (1964). *La renovación urbana en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.E.

Galvis, J.P. (2014). *Remaking Equality: Community Governance and the Politics of Exclusion in Bogota's Public Spaces*. International Journal of Urban and Regional Research, 38(4), 1458-1475.

Manrique Gómez, A.S. (2013). *Gentrificación de La Candelaria: reconfiguraciones de lugar de residencia y consumo de grupos de altos ingresos*. Cuadernos de geografía: revista colombiana de geografía, 22(2), 211-234.

Graham, S. (2011). *Cities under Siege: the New Military Urbanism*. London, New York: Verso.

Acosta Guevara, D. A. (2014). *La función social de los planes parciales en Bogotá: ¿cómo combatir la gentrificación?* Derecho Público, (32), 11-22.

Harvey, D. (1989). *From Managerialism to Entrepreneurialism - the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. Geografiska Annaler Series B-Human Geography, 71(1), 3-17.

Harvey, D. (2003). *Paris, Capital of Modernity*. New York: Routledge.

Martin, G., Ceballos Arévalo, M.A. y Ariza, C. (2004). *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Mejía P, G. (1999). *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space.* New York: Guilford Press.

Mosca, J. (1987). *Bogotá: ayer, hoy y mañana.* Bogotá: Villegas Editores.

Niño Murcia, C. y Reina Mendoza, S. (2010). *La carrera de la modernidad: construcción de la carrera décima. Bogotá (1954-1960).* Bogotá: Instituto Distrital de Patrimonio.

Pérez Fernández, F. (2010). *Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia.* Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología, (10), 51-84.

Robinson, J. (2002). *Global and World Cities: A View from off the Map.* International Journal of Urban and Regional Research, 26(3), 531-554.

Roy, A. (2009). *The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory.* *Regional Studies*, 43(6), 819-830.

Serna Dimas, A., y Gómez Navas, D. (2012). *El Carmelo: historia de una antigua barriada bogotana en la cuenca del río Arzobispo (1900-1934).* Historia Crítica, (47), 161-186.

Smith, N. (1998). *Giuliani Time: the Revanchist 1990s.* Social Text, (57), 1-20.

Smith, N. (2002). *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy.* Antipode, 34(3), 427-450.

Velandia, C. (2014). *Coyuntura/Renovación urbana incluyente.* Portafolio. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/opinion/coyunturarenovacion-urbana-incluyente>.

DE LA RENOVACIÓN A LA REVITALIZACIÓN: AVANCES DE LA BOGOTÁ HUMANA

José Antonio Velandia Clavijo¹

1. Arquitecto de la Universidad La Gran Colombia; magister en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid; especialista en Derecho Urbano, Propiedad y Políticas del Suelo de la Universidad de los Andes. Ha trabajado con: Secretaria Distrital de Salud, Secretaria de Integración Social, Secretaria General- Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Superintendencia de Servicios Públicos, VCO- Interventoría y Gestión Urbana, Secretaria Distrital de Planeación. Actualmente es director de patrimonio y renovación urbana, consultor y docente universitario. Correo electrónico: jvelandia@sdp.gov.co.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende realizar un análisis general de las condiciones con las cuales en los últimos cuatro años se ha abordado el tema de la renovación urbana, para atender el cumplimiento de las políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 190 de 2014) y en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, 2012-2016 (Acuerdo 489 de 2012). Se identificarán los criterios para la definición de territorios a ser renovados, los principios con los cuales se debe abordar la renovación, y los mayores retos y oportunidades del proceso y de los territorios a ser renovados.

Como se expresa en el CONPES 3305, son deseables ciudades densificadas, en la medida que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación. (Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación, 2004).

Es así como la producción de suelo para el crecimiento futuro de la ciudad está condicionado a la transformación y optimización de suelos de áreas centrales, que a su vez presentan características particulares que deben ser tenidas en cuenta en este proceso: poblaciones con una larga tradición de vida en el centro y redes sociales muy fuertes; actividades propias de áreas centrales que configuran un patrimonio cultural de pobla-

ciones; inmuebles patrimoniales en mal estado, y en algunos casos hasta abandonados, de inmensa importancia para la ciudad; deterioro ambiental y urbano; altas densidades de comercio frente a la baja y mala oferta residencial; suelos industriales abandonados o con poco uso, entre otros. Por esta razón, se requiere una visión que integre el territorio y las comunidades no solo desde la práctica urbanística “para la actuación en los centros urbanos desde una perspectiva más integral, que supera los enfoques de intervención desde una perspectiva meramente física”, sino que debe contar con “un alto contenido político que oriente el trasfondo de las intervenciones”. En ese sentido, se plantea un ajuste al enfoque de la renovación urbana hacia la revitalización, la cual busca volver a dar vida a la ciudad construida, y eso significa que en algunos casos es necesario generar condiciones urbanísticas para que algunas de las actividades que ya no se desarrollan en las áreas centrales de la ciudad, como por ejemplo la vivienda, regresen; volviendo así las dinámicas urbanas que suelen acompañarla: actividad nocturna, tiendas, droguerías, supermercados, equipamientos donde se presenten servicios sociales, colegios, jardines infantiles, etc.

En otros casos, la revitalización significa generar condiciones socioeconómicas estables para que los habitantes, y en general la población que vive en las áreas centrales, no sean desplazados por nuevas actividades “más rentables” que se implanten, o por la cualificación de un espacio urbano que luego no se pueda pagar, pues en ambos casos los procesos de revitalización deben prever mecanismos para que la población previamente asentada permanezca y sea benefi-

ciaria de las actuaciones. (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Hábitat, 2014).

En ese marco, la planificación y gestión se ven llamadas a dar respuesta a condiciones físico-sociales, al mismo tiempo que a optimizar el uso del suelo de la ciudad para los próximos 50 o 100 años. De ahí la responsabilidad que se debe asumir con la definición y aplicación de instrumentos y normas que se orienten hacia la mejora de condiciones urbanas y la equidad social, ambiental y patrimonial de la ciudad.

2. ¿QUÉ TERRITORIOS PUEDEN SER RENOVADOS?

En los últimos años se ha venido generado una información muy importante para el análisis de las políticas urbanas de la ciudad. Con base en esta información se realizó un estudio que tenía como finalidad establecer un territorio donde se debía hacer un uso más eficiente del suelo, el cual contempló las siguientes condiciones: a. que la movilidad implicaran tiempo de desplazamiento inferior a 20 minutos a centros de empleo, y tiempo de acceso al sistema de transporte masivo inferior a 10 minutos; b. que las distancias a centros de empleos fueran inferiores a 1.000 metros a la redonda; c. que los índices de ocupación del suelo fueran inferiores a los del promedio de la ciudad; d. que la densidad poblacional fuera menor o igual a 175 habitantes por hectárea bruta, y d. que las áreas en deterioro físico y áreas con inmuebles en desuso se reincorporen mediante proceso de redesarrollo (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Hábitat, 2014).

En este sentido, los proyectos de construcción o ampliación de infraestructura vial, contenidos en los planes de valorización y cupos de endeudamiento, en conjunto con otros proyectos de movilidad como el Metrocable, Transmilenio y el proyecto Metro, ofrecen una oportunidad para la renovación urbana que hasta el momento ha

sido desperdiciada e incluso ha sido la causa de deterioro de algunas áreas de la ciudad.

Las áreas residuales que se generaron por las intervenciones de Transmilenio, en especial sobre la avenida calle 80 y la avenida Ciudad de Quito o carrera 30, y las que se generen a futuro en las nuevas troncales, constituyen una oportunidad para el desarrollo orientado al transporte, para la oferta de vivienda y otros usos con mejores condiciones de localización.

En el mismo sentido, las áreas de influencia del proyecto Metro generan oportunidades para desarrollos asociados a estaciones del metro, intercambiadores de transporte y proyectos urbanos integrales en sectores como la localidad de Chapinero, entre la calle 63 y la calle 53, la avenida Caracas y la carrera 13, por mencionar un área de oportunidad.

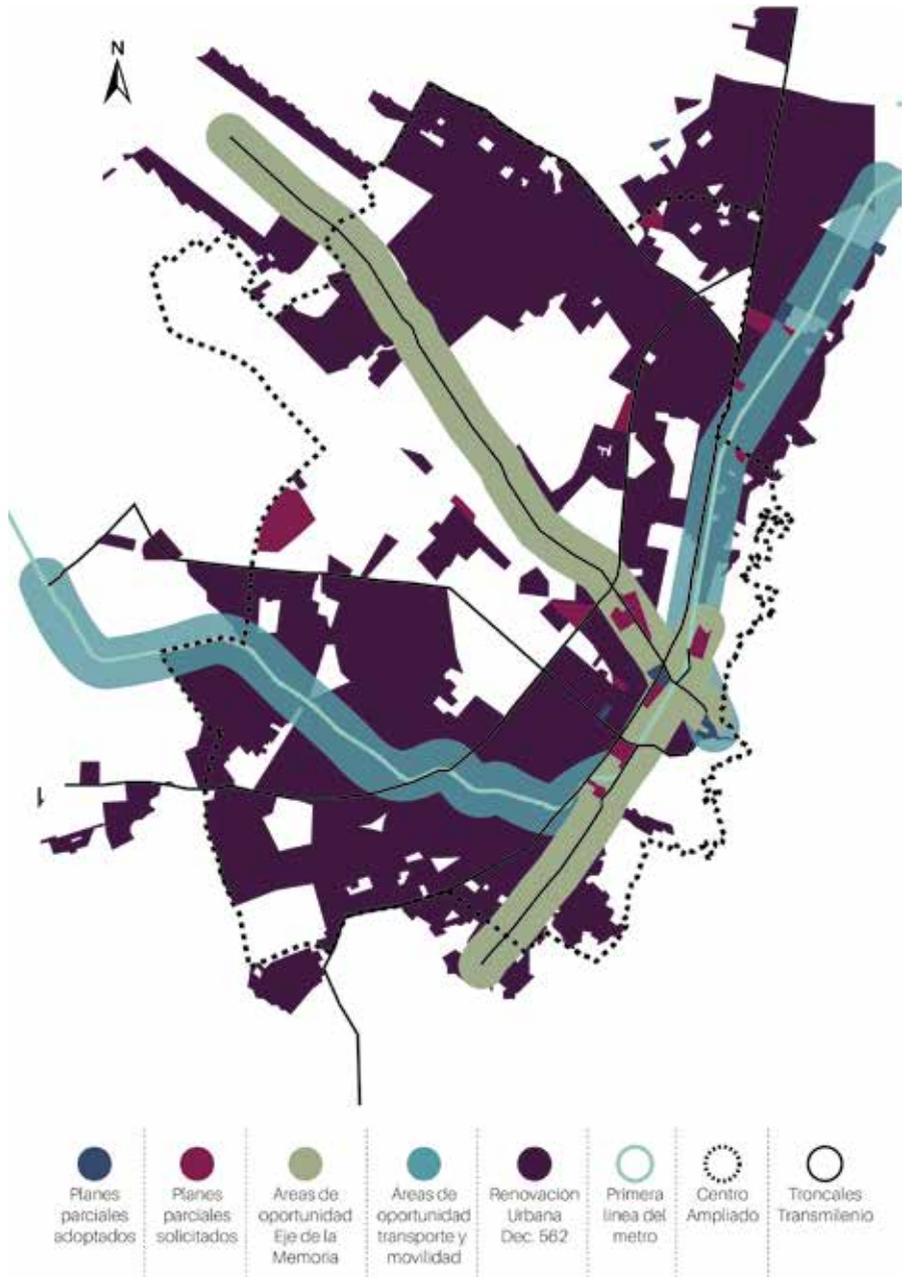
A partir del objetivo de acercar las zonas de empleo a la vivienda, y con la idea de generar un proceso de transformación de una gran área de la ciudad de uso monofuncional² a una de actividad múltiple, el gobierno nacional propone, a través de la Empresa Nacional de Renovación Urbana y Desarrollo “Virgilio Barco Vargas”, EVB S.A.S., desarrollar un proyecto de renovación urbana en el área correspondiente al polígono del Centro Administrativo Nacional (CAN). Para la Administración Distrital esta zona también constituye una oportunidad para desarrollar un proyecto con mezclas de usos, que: incluya vivienda de diferentes estratos socioeconómicos, entre esta la vivienda de interés prioritario; incremente el espacio público efectivo para el sector; mejore la infraestructura vial y de equipamientos, y mitigue los efectos que ha producido el CAN por la falta de servicios para atender la demanda de la población con usos complementarios, sobre los barrios residenciales.

² Una zona destinada a una sola función urbana, en este caso la de uso dotacional.

En relación con las zonas de bajas densidades e inmuebles en desuso, sectores como San Façon, sector industrial de Puente Aranda y en especial el sector entre la carrera 30 y la avenida del ferrocarril y la avenida de Las Américas –de gran potencial para el desarrollo de proyectos de renovación por estar siendo utilizado como zonas de bodegas o industria de bajo impacto que se encuentran rodeadas de muy buen sistema de transporte e infraestructura vial y con pocos propietarios del suelo–, también son convenientes para la renovación y la oferta de estos suelos; esto constituye una posibilidad para disminuir los costos sociales por el desplazamiento de población. Proyectos como el Plan Parcial Triángulo de Bavaria y Nuevo Salitre, actualmente en formulación, son ejemplo de estas condiciones.

Sectores como la franja desde el centro tradicional hasta la localidad de Fontibón, el eje de la carrera 10 desde la calle 1 hasta la calle 26 y la calle 26 de oriente a occidente, con sectores importantes como los definidos en el eje de la Memoria, entre la carrera 10 y la carrera 30, con áreas de oportunidad como el borde sur del barrio Armenia o el barrio Panamericano, en sentido oriente-occidente, se caracterizan “(...) por la presencia de equipamientos de amplia cobertura, de viviendas en baja densidad y por una gran concentración de usos industriales, bodegaje y talleres” (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Hábitat, 2014), con buenos soportes de redes de servicios públicos y de transporte masivo. Estos requieren una gestión de acompañamiento de la administración pública para incorporar a propietarios y moradores a los posibles proyectos que se vayan a desarrollar y evitar la gentrificación.

Imagen 1. Delimitación del centro ampliado



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Hábitat, 2015.

Las áreas mencionadas se localizan en lo que se ha denominado "centro ampliado" (ver imagen 1), un área cuyas características físicas y funcionales, cercanas a oferta de servicios y empleo e infraestructuras de soporte urbano, permiten la densificación para cumplir con la apuesta por una ciudad compacta.

3. ¿CÓMO ORIENTAR LAS ACTUACIONES EN LA RENOVACIÓN URBANA?

Como principios rectores de las actuaciones en la renovación urbana se han definido cinco hasta el momento: la distribución equitativa de cargas y beneficios; la mezcla de usos y de condiciones socioeconómicas; la integración del patrimonio; la protección a propietarios, y las actividades económicas originales de las zonas a ser intervenidas y su participación.

Bogotá es una ciudad que por dinámicas económicas, sociales y de mercado inmobiliario requiere diferentes estrategias y mecanismos para adelantar los procesos de revitalización, la gestión predio a predio o integración inmobilia-

ria, con trámite directo ante curaduría urbana, así como el desarrollo de planes parciales de renovación urbana. Definidos por la Ley 388 de 1997 y reglamentados por los decretos nacionales³, establecen que se “deben generar condiciones de equidad, para que los beneficios particulares que se reciben a través de los actos administrativos, tengan una contraprestación en beneficio de la ciudad, esta contraprestación se captura a través de los mecanismos de gestión y financiación del suelo y que son la herramienta, mediante la cual es posible garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios⁴.”

3. Decreto nacional 2181 de 2006, 4300 de 2007 y 1478 de 2013.

4. Secretaría Distrital de Planeación (2014), Documento Técnico de Soporte del Decreto Distrital 364 de 2014, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”.

Imagen 2.
Principios rectores de las actuaciones en la renovación urbana



Fuente: elaboración propia SDP.

A través del reparto equitativo de cargas y beneficios de los recursos obtenidos, con orientación y planeación desde el Estado, la ciudad puede avanzar en la mejora de condiciones de espacio público, sistema de malla vial, redes de servicios públicos y equipamientos, y esta es una manera equitativa de participación de lo público y privado en el desarrollo de la ciudad.

El aumento de la densidad debe contar con soportes urbanos como espacio público, vías, redes de servicios públicos, equipamientos, entre otros. Igualmente, este aumento en la densidad y cambio en los usos del suelo a través de los procesos de renovación urbana producen cambios en las rentas del suelo y, por lo tanto, se debe contar con mecanismos que den cumplimiento al principio del ordenamiento territorial sobre el que se equilibre el reparto de cargas y beneficios. Los nuevos soportes urbanos requeridos configuran las cargas urbanísticas que deben estar asociadas a mayor edificabilidad, con el fin de dar cumplimiento al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del ordenamiento territorial.

El tratamiento de consolidación con cambio de patrón, definido en el Decreto 190 de 2004, generó procesos de renovación urbana, predio a predio, o mediante integración inmobiliaria de dos o más predios, sin aportar a la ciudad soportes urbanos lo cual para algunas zonas no fue malo; aunque la ciudad no recibió ninguna contraprestación, estas eran zonas con un urbanismo planeado, con muy buenos indicadores de espacio público, vías de buen perfil y buena capacidad en redes de servicios (Chicó Navarra, Chicó, Santa Bárbara). Pero para otras zonas se generó un déficit cuantitativo y cualitativo, debido a que el desarrollo se dio en sectores donde no hubo previamente condiciones urbanas satisfactorias (como el caso Cedritos), generando dificultades para las nuevas poblaciones que se localizan en aquellas zonas, en cuanto a movilidad, redes de servicios públicos y espacio público; además, no se realizó un control de su crecimiento, de la dinámica del mercado y posiblemente sobrepasó las expectativas y capacidad de soporte de densidad.

El establecimiento de cargas urbanísticas y la aplicación de las normas sobre aislamientos, retrocesos y empates para el desarrollo de predios de manera individual o por integración inmobiliaria, definidas en el Decreto Distrital 562 de 2014, debe ser una opción de renovación que permita en ciertos sectores de la ciudad el desarrollo de proyectos para consolidar frentes de manzanas, edificaciones sin culatas, aireación y ventilación asegurada, mejora o incremento de espacio público; lo anterior, se debe hacer cumpliendo con obligaciones para mejorar redes de servicios, acorde con las nuevas densidades proyectadas.

Las cargas urbanísticas son una responsabilidad de equidad, sostenibilidad social y territorial para la ciudad y sus habitantes, por lo cual se considera responsabilidad de la administración pública, en su papel de planificador de ciudad, hacerlas cumplir y definir los sectores deficitarios en redes de servicios, espacio público y vías, que demanden la inversión de los recursos captados por este motivo, para que esas "áreas de oportunidad" puedan desarrollar los mayores potenciales edificatorios que la norma les permita.

El Observatorio del Suelo, establecido en el Decreto 562 de 2004, es la herramienta que permite orientar dichas inversiones y garantizar el equilibrio en la gestión del suelo de renovación. De otra parte, la ciudad también tiene una deuda de equidad social y urbana con ciertos sectores marginados y esta es la oportunidad para obtener, en zonas densamente pobladas (Patio Bonito, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Bosa), mejora de soportes urbanos por cuenta del traslado de obligaciones urbanísticas de sectores con estándares aceptables.

Ahora bien, la búsqueda de los beneficios inmobiliarios debe ser controlada y equilibrada para evitar procesos de expulsión de propietarios de las zonas de intervención. En este sentido, las actuaciones en la renovación deben dar respuesta a las necesidades de los habitantes de la zona y al mismo tiempo generar rentas que hagan posible la intervención.

La diversificación de productos inmobiliarios, desde el punto de vista de mercado, disminuye riesgos de inversión, permite adaptarse a los diferentes ciclos económicos, reconoce la diversidad que existe en la ciudad y encausa las ventajas de las economías de aglomeración. Desde el punto de vista urbanístico y social, la renovación debe ser una oportunidad para mejorar la localización de la oferta de suelo para vivienda dedicada a hogares con bajos ingresos, mezclarla con viviendas de otras condiciones socioeconómicas y con otros usos. Por otro lado, en las áreas de renovación urbana se encuentran oportunidades únicas para la recuperación de bienes patrimoniales que generan ventajas comparativas, diferenciación en la oferta inmobiliaria e innovación.

Es una realidad que esta diversidad de actores genera tensiones, pero también es una realidad que se genera oportunidades para la construcción de una mayor democracia en el marco de procesos de participación y procesos inclusivos. El Decreto 448 de 2014 recoge gran parte del aprendizaje que se ha tenido con la formulación participativa, y busca dar alternativas para que la gestión asociada sea una salida para la protección los derechos de los propietarios y moradores del territorio.

De la experiencia de los planes parciales de renovación, promovidos únicamente desde la iniciativa privada, se ha pasado a una gestión más integral del territorio con el acompañamiento de la administración y la participación de la comunidad, como sucedió en el proyecto Triángulo de Fenicia. En este proyecto el proceso mismo protege los derechos de los ciudadanos a permanecer y seguir disfrutando de su territorio, en un proyecto que ofrece diversidad de usos urbanos. Así mismo se ha avanzado en la formulación de los planes de iniciativa pública, desde la Empresa de Renovación Urbana (ERU), en los planes parciales de Estación Central y San Bernardo y Metrovivienda, y en la formulación del Plan Parcial Triángulo de Bavaria, donde la apuesta por garantizar la generación de suelo para vivienda de interés prioritario es

central. Este último plan incluye la reconversión de 33 hectáreas de suelo industrial para un proyecto de renovación urbana integral, con la participación de los propietarios del suelo. El proyecto busca transformar una zona estratégica e integrar y recuperar un bien de interés cultural, como la antigua Cervecería Andina y algunas bodegas en desuso, en un gran proyecto urbano con mezcla de usos y generación de vivienda de estratos 3 y 4, y vivienda de interés prioritario, comercio, servicios y hoteles.

4. RETOS Y OPORTUNIDADES DEL PROCESO DE "REVITALIZACIÓN"

Podríamos decir que con base en los principios para la actuación en renovación urbana se inicia un tránsito hacia la revitalización, un proceso que no solo se basa en el reemplazo de las edificaciones antiguas, la generación de nuevos usos y la producción de nuevo urbanismo. También integra temas sociales, de redistribución de rentas como oportunidad de impactar la calidad de vida de los hogares de menores ingresos, de financiación para la recuperación del patrimonio, de mecanismo para reconocer la diversidad de la ciudad y posibilidad de construcción de una ciudad más justa. En este tránsito se pueden identificar aprendizajes de los procesos adelantados durante estos últimos años en la administración frente a los procesos de renovación urbana, como los retos y oportunidades para la planificación y la gestión del territorio.

4.1. LOS RETOS EN EL MARCO DE LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS

En el proceso de formulación de proyectos renovación urbana se avanzó en tiempos de adopción, coordinación de entidades, procesos de participación, financiación para la recuperación del patrimonio y definición de repartos de cargas y beneficios. Sin embargo, los retos del proceso que se pueden identificar son los siguientes:

LA PARTICIPACIÓN INCIDENTE Y GENERACIÓN DE CONFIANZA

En la responsabilidad que le compete a la administración municipal, desde el inicio de los procesos de planeación del territorio, la participación ciudadana, con carácter incidente, debe entenderse como el “pilar” sobre el cual se estructura el proyecto de renovación en el marco de un plan parcial o proyectos urbanos de renovación; no puede confundirse de ninguna manera con el derecho a la información que todo ciudadano debe recibir como habitante de un territorio. La legislación nacional, en un ajuste necesario del ordenamiento territorial, debería enfocarse, para las áreas de renovación, en el bienestar de las personas, más que en el cumplimiento de un trámite para “producir suelo urbano”. Esto se podría lograr al asignar facultades a los gobiernos municipales para establecer procedimientos acordes con las necesidades de cada municipio, que generen procesos incluyentes, que ofrezcan confianza a los actores (propietario, gestor, inversionista), que respondan al tamaño de la ciudad y a las necesidades de los residentes, para participar efectivamente en lo que se quiere hacer en su territorio.

La participación activa e incidente de los ciudadanos o comunidades ha sido un reto para la administración de la ciudad. De la manera como se logren interpretar sus anhelos, visión de ciudad, qué quieren para su entorno y de la forma de reflejarlos en las propuestas de planes de renovación, revitalización, o proyectos urbanos, depende éxito del plan; de lo contrario, se contará con muchos decretos o actos administrativos, como ha sucedido en algunas ciudades, pero se vuelven propuestas urbanas imposibles de ejecutar, por la falta de legitimidad social del proyecto. Con esta reflexión se podría decir que el gran reto de la renovación urbana es la participación ciudadana.

Se debe generar un proceso de diálogo de cómo revitalizar el territorio con la comunidad, haciéndola parte del proceso y participante de los beneficios. Esta es una labor conjunta entre la administración y la sociedad, con el fin de involucrar

a los diferentes actores, desde la planeación y formulación de los proyectos con propuestas concretas y cifras soportadas, hasta la adopción y gestión del proyecto.

EQUILIBRIO ENTRE LO SOCIAL Y LO FINANCIERO

En los procesos de intervención del territorio, tanto en los planes parciales como en la renovación predio a predio con obligaciones urbanísticas, el propietario de suelo debe considerarse un inversionista más. Por lo tanto, su aporte debe significarle un retorno que haga atractiva su participación en el proyecto en especial, si se efectúa la gestión asociada, pero además debe ofrecer verdaderas alternativas para la permanencia en el área del proyecto, sin riesgo de ser expulsado por costos posteriores al desarrollo del mismo, como impuestos, costos de administración, de servicios públicos, etc.; esto es lo que se busca proteger con el Decreto Distrital 448 de 2014. Así mismo, los aspectos financieros del proyecto deben ser considerados elementos fundamentales, para que sea atractivo al inversionista y se puedan iniciar procesos de gestión a largo plazo, como sucede en un plan parcial. Se requiere acompañamiento y asesoría técnica y financiera a la comunidad para el proceso de negociación durante la formulación y gestión del plan parcial, por lo que esta puede estar en desventaja frente a los promotores que sí tienen un equipo especializado.

RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO CONSTRUIDO

Como ya se ha mencionado, existe una gran cantidad de inmuebles de patrimonio localizados en las áreas de renovación urbana; articularlos física y financieramente a estos procesos es imperativo. Los inmuebles deben convertirse en una oportunidad, y su recuperación en una inversión que haga parte del proyecto de renovación urbana. La articulación de las visiones de la protección y la renovación urbana deben encontrar puntos medios que permitan que los dos procesos se resuelvan en el territorio.

Las intervenciones de renovación en las grandes ciudades, como lo plantea el modelo de renovación tipo demolición total y reconfiguración del trazado urbano, tienden a desconocer el patrimonio construido; además, los bienes de interés cultural (BIC) no son considerados como parte de los insumos en la estructuración de la intervención urbana que el promotor y la comunidad plantean para el territorio.

Es la oportunidad para lograr, a través de los procesos de revitalización, que la ciudad recupere y sostenga su patrimonio, ya sea mediante su integración en los planes parciales, desarrollo inmobiliario predio a predio, o mediante transferencia de derechos de edificabilidad, y que como componente fundamental del desarrollo y construcción de ciudad y ciudadanía sean asumidos por los proyectos de revitalización como una oportunidad para preservar la identidad social y cultural de la sociedad y el territorio. Lo anterior, porque el patrimonio está compuesto por bienes únicos que son referencias turísticas a nivel local o global o son hitos dentro del desarrollo urbano de la ciudad.

El reto es, dentro del proceso de estructuración financiera, avanzar en la cuantificación y asignación de recursos para la recuperación y sostenibilidad de estos BIC. Los proyectos integrales de renovación donde hay inmuebles de renovación y BIC son ideales para lograr equilibrios financieros con usos rentables que financien la recuperación y sostenibilidad del BIC.

CALIDAD URBANÍSTICA

Por solicitud del Ministerio de Cultura, en el marco de la formulación del Plan Parcial La Sabana, se vienen adelantado dos concursos: uno de espacio público y otro de condiciones arquitectónica o volumétricas, con el fin de asegurar condiciones de articulación entre la Estación de la Sabana como bien de interés cultural de nivel nacional, con el proyecto de renovación urbana. En el marco del concurso de espacio público se evidenció que estos procesos pueden ser más efectivos y rápidos que las discusiones entre entidades, y ofrecen un espacio de discusión enfo-

cado en la calidad urbanística más que en el simple cumplimiento de la norma. Por esta razón, se considera un gran reto avanzar en mecanismos que produzcan mejores condiciones urbanísticas para estos proyectos que estarán por largo tiempo en la ciudad y serán los territorios de muchos ciudadanos.

4.2. LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACION DE LOS PROYECTOS

Entendiendo que los procesos de renovación urbana son complejos y que no dependen solo de una norma, un instrumento, o de un buen “plan de renovación física”, es importante considerar las condiciones necesarias para concretar los proyectos, los principios y los acuerdos generados. A continuación se identifican algunos temas de mayor relevancia para la reflexión del proceso:

AJUSTES NORMATIVOS

En materia normativa es importante que el gobierno nacional reconozca las diferencias entre los procesos de desarrollo y renovación urbana, y que analice, en conjunto con los municipios, la necesidad de armonizar políticas públicas y reglamentaciones. Lo anterior se refiere a varios temas. Primero, las condiciones actuales para la aplicación de la estratificación socioeconómica generan contradicciones con los principios de inclusión y protección a propietarios originales de las áreas de intervención. Mientras la apuesta del distrito es la generación de vivienda en el mismo sitio para propietarios, la sola mejoría de las condiciones urbanísticas y de calidad de las viviendas derivadas del proyecto de renovación genera un incremento en la clasificación de las viviendas de estrato socioeconómico, lo cual, a su vez, aumenta los gastos de los propietarios, aun si su ingreso no ha crecido. Esta situación puede llevar a procesos indeseados de gentrificación y expulsión de la población y también es contradictoria con los objetivos mismos de mecanismos de la estratificación para los servicios públicos. Bogotá y Medellín han adoptado mecanismos para ajustar estas contradicciones, pero es necesario que tanto la nación como el resto

de municipios analicen los impactos y ajusten sus políticas para dar respuesta a las condiciones especiales de la renovación urbana.

Otro tema tiene que ver con los procedimientos y tiempos de la adopción de planes parciales, que actualmente utilizan el marco normativo para planes parciales de desarrollo reglamentado por la nación. Una de las críticas más fuertes en el marco de la formulación de los planes parciales es que no se ha configurado un proceso real de participación y que incluso la norma, a pesar de lo establecido en la Ley 388 de 1997, habla del proceso de información de un proyecto ya formulado. Tanto en el proceso de formulación como en el de implementación, lo anteriormente mencionado es un obstáculo para construir procesos participativos y asociativos que puedan ser efectivamente implementados. El distrito ha avanzado en los procesos de participación, pero deberá capacitar funcionarios para la construcción de consensos, negociación y mediadores en el marco de la deliberación democrática. La anterior también implica cierta flexibilidad normativa, no arbitrariedad ni desregulación para zonas de la ciudad con mayores incertidumbres y riesgos en su desarrollo.

En relación con los requerimientos de licencias urbanísticas es necesario tener en cuenta que los planes parciales de renovación urbana cuentan con la definición de unas reglas de reparto de cargas y beneficios, y que en muchos casos se generan unas condiciones sobre este reparto para la expedición de licencias. Dado que la reglamentación de licencias no ha avanzado lo suficiente para incluir los procesos parte de los planes parciales, los curadores urbanos podrían otorgar licencias urbanísticas sin corroborar el cumplimiento de las condiciones de reparto de cargas y beneficios establecidos en los decretos. Este tema debe ser coordinado con los curadores, en primera instancia, pero discutido más extensamente con el nivel nacional.

A propósito de las condiciones de titularidad de predios públicos y privados es necesario hacer un análisis específico para la renovación urbana. Muchos de estos territorios fueron desarrollados

hace bastante tiempo y se constituyen en espacios de uso público; sin embargo, la titularidad de calles y espacios públicos no fue registrada, y esto podría convertirse en un obstáculo para la solicitud de licencias urbanísticas que requieran cambios morfológicos. De igual manera se identifican problemas en la definición de la propiedad en muchos de los inmuebles en estas áreas de la ciudad, lo cual implica tiempos largos para su resolución, lo cual para inversionistas y participantes del proceso puede ser un gran desincentivo. Procedimientos para la superación de estas problemáticas ayudarían a la implementación de los planes.

CONCRECIÓN DE ACUERDOS Y EL DESARROLLO DE VEHÍCULOS PARA CONCRETAR ESOS ACUERDOS

La gestión de los planes parciales de renovación urbana incluye varios agentes, y los acuerdos entre estos requieren mecanismos avanzados en el recibo de las propiedades y condiciones de seguridad para la participación en rentas del proyecto, como los encargos fiduciarios. Sin embargo, aun con este mecanismo, existe el reto de asegurar el pago de cargas urbanísticas y compensaciones en los tiempos necesarios para el desarrollo del proyecto, con condiciones obligatorias para propietarios especuladores.

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA PASAR A LA ACCIÓN

El proceso de revitalización requiere una institucionalidad orientada a la gerencia de proyectos urbanos, con participación pública y privada, que permita responder a las expectativas económicas y sociales de la comunidad involucrada en los proyectos; además, que sean eficientes y atractivos para los inversionistas, propietarios, residentes y promotores privados o públicos, pero que brinden seguridad jurídica. Es un hecho que proyectos como los planes parciales necesitan una participación pública decidida y continua, dado que muchos de los problemas

que se pueden enfrentar en el proceso no son solucionables por parte del sector privado, y muchos de los objetivos de la renovación no son los objetivos del mercado inmobiliario. En este sentido se abren varias preguntas: ¿cuáles proyectos deben ser apoyados por el sector público?, ¿cuál es la capacidad de las empresas públicas como la Empresa de Renovación Urbana (ERU) o Metrovivienda, para atender proyectos de renovación?, ¿de qué manera deben participar estas empresas comerciales e industriales dedicada a actividades de fines económicos o comerciales, en los proyectos privados?, ¿cuáles son los recursos con los que cuenta una entidad como la ERU para enfrentar los retos de pasar de una ciudad que crece en la periferia a una ciudad que se compacta?, ¿cuál es el mecanismo para que la administración haga parte de los procesos de implementación de proyectos privados, para acompañar y asegurar acuerdos pactados, sin interferir en acuerdos privados?

En este mismo sentido, la figura de la entidad gestora, pública o privada debe desarrollarse tanto conceptual como profesionalmente, y debe articularse en la formulación con la implementación del proyecto. El gran reto de la administración pública es materializar los proyectos que se han logrado adoptar mediante los decretos de planes parciales de renovación urbana; en ese aspecto se debe recurrir a aprender de experiencias que se han tenido en otras ciudades para la implementación de este tipo de proyectos.

La articulación de intervenciones en el territorio requiere una institucionalidad que coordine y aproveche las oportunidades. Por ejemplo, las intervenciones en el Borde Comuneros, donde se han realizado grandes inversiones en infraestructura con recursos públicos, no ha producido impactos positivos para procesos de recuperación; incluso se ha presentado deterioro notable de condiciones físicas, ambientales y sociales.

Las zonas donde se desarrollarán los proyectos de renovación deben ser objeto de inversión por parte del sector público, articulación de inversiones sociales, físicas y económicas, con el fin de que las condiciones de proyectos resulten benéficas para el entorno y se puedan aprovechar esas externalidades positivas con objetivos claros de desarrollo.

Por último, se plantea el debate sobre la expropiación. Para responder a la necesidad de mostrar resultados y cumplimiento de metas, para la administración pública la figura de la utilidad pública definida en el Artículo 58 de la Ley 388 de 1997 ha sido planteada como el soporte legal para utilizar y acelerar gestión; también como la manera de intervenir con mayor fuerza zonas deterioradas o estratégicas para la funcionalidad de la ciudad, con lo cual se abre espacio para los procesos de expropiación de manera explícita.

En ese contexto político administrativo, la expropiación no puede ser la herramienta básica para la renovación urbana. Ya hemos hablado de los esfuerzos de Bogotá Humana para generar alternativas como la participación en la gestión del territorio, bajo el esquema de proyectos asociativos, o como aportante del suelo al proyecto, pero permaneciendo en el territorio. Por lo tanto, la opción de la expropiación se ha definido en la administración de la Bogotá Humana como la última opción para gestionar suelos en los proyectos de renovación, pero tampoco se puede descartar cuando de proteger el interés general se trata.

Para no llegar a utilizar este instrumento, que genera mucho temor y agitación social, se cuenta con el mecanismo de reajuste de tierras que se debe realizar en el marco de procesos transparentes de negociación, para brindar alternativas de participación a los diferentes actores; este mecanismo implica un esfuerzo entre administración y promotores para plantear proyectos atractivos.

4.3. OPORTUNIDADES DE LOS TERRITORIOS Y EL PROCESO ADELANTADO

Se considera importante abordar un enfoque positivo y esperanzador al enfrentar los procesos de renovación urbana. Esto tiene que ver, por un lado, con la identificación de oportunidades en el territorio como su gente, sus oficios y sus construcciones; por otro lado, tiene que ver con las políticas de renovación urbana definidas en los actos administrativos que constituyen marcos concretos para la actuación. En este sentido, se hace necesario continuar con varias estrategias atractivas para los ciudadanos, inversionistas y para la administración municipal. Para los primeros, el derecho a la ciudad, entendido como la posibilidad de disfrutar la transformación de las zonas consolidadas de la ciudad con la permanencia de los residentes originales y la integración de nuevos habitantes. Para los inversionistas, disminución de los tiempos de gestión, desarrollo de proyectos urbanos y arquitectónicos de alta calidad y buena rentabilidad financiera, con responsabilidad social y ambiental. Para la administración, aplicación de instrumentos y normas para la transformación y densificación de las áreas centrales, que permiten que los efectos de la redensificación y uso intensivo de suelo sean compatibles con la protección del patrimonio, la equidad social y territorial, y aporte elementos que favorezcan a la reducción de los efectos del cambio climático por el uso inadecuado del territorio.

LA GENTE, SUS OFICIOS Y SUS CONSTRUCCIONES

La principal oportunidad de los territorios de la renovación urbana la representa su gente, sus oficios y sus construcciones. La mejor forma de conocer un lugar es a través de su gente, y en estos territorios se encuentran comunidades que vienen trabajando desde hace tiempo en su desarrollo, que han identificado los verdaderos problemas de la zona y que tiene propuesta claras para su mejoramiento. De igual manera, muchos de los territorios cuentan con la aglomeración

de personas que trabajan en oficios particulares, que se convierten en una oportunidad para el desarrollo del proyecto, tanto en su construcción, como en su desarrollo futuro. Y por último, las construcciones que habitan, aunque muchas de ellas están en mal estado, ofrecen servicios necesarios para la población y tienen un potencial importante para la transformación de las zonas.

LA LOCALIZACIÓN DE LA NUEVA OFERTA INMOBILIARIA Y, POR LO TANTO, DE LAS FAMILIAS Y EMPRESAS

La recuperación de las áreas centrales de la ciudad, apostándole al desarrollo de mezcla de usos con énfasis en la generación de vivienda e incorporando vivienda de interés prioritario, se vio reflejada en la propuesta de modificación excepcional del POT (Decreto 364 de 2013, actualmente suspendido, por sentencia del Consejo de Estado): contiene una apuesta importante del gobierno de Bogotá para reforzar algunas de las apuestas de ordenamiento territorial de la ciudad, como es la de una ciudad densa y compacta, y para ello adopta un cambio en la estructura normativa, con el fin de que dicho propósito se haga realidad y así revertir una dinámica de expansión física donde los hogares de más bajos recursos solo tienen acceso a las peores localizaciones, sea por distancias, por ocupar zonas de riesgo o por los déficit de áreas libres y equipamiento que se derivan de las ocupaciones informales. (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital del Hábitat, 2014)

En el mismo sentido de una mejor localización para familias de escasos recursos y potencialización de usos en áreas centrales, la revitalización del centro ampliado, en el enfoque de una renovación integral, es una oportunidad para mejorar los indicadores de calidad de vida y de competitividad de la ciudad.

EL DERECHO PREFERENCIAL PARA PROPIETARIOS

Desde un enfoque de la participación y la sostenibilidad, en los procesos de renovación incluyentes

planteados en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, el centro ampliado busca garantizar el derecho al disfrute del territorio para pobladores originales, con instrumentos asociados a la gestión del proyecto. Esto se establece en el Decreto 448 de 2014, el cual fue el resultado del proceso de participación realizado para la formulación del Plan Parcial Triángulo de Fenicia, que logró establecer elementos importantes como: a. aplicación del derecho preferencial para propietarios originales; b. compensaciones sociales; c. conservación de estrato para inmuebles de remplazo, y d. subsidio distrital de vivienda para familias que viven en alquiler (Colombia, Alcaldía de Bogotá, 2014)

El derecho a la ciudad es “un derecho a participar y disfrutar de la vida urbana, es una restitución del derecho a la obra, al habitar participativamente a la apropiación” (Lefevre, 1969: 156). El compromiso para construir una ciudad equitativa debe involucrar al gobierno nacional, municipal y a grandes constructores e inversionistas privados.

LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL CENTRO

La serie de proyectos aislados de renovación o densificación que se han iniciado en el centro de la ciudad muestra el interés del inversionista privado por volver al centro, como territorio para invertir que genera interés de rentabilidad; por lo tanto, le corresponde a la administración, en el ejercicio de la función pública del urbanismo, generar las condiciones para que las iniciativas guarden un justo equilibrio entre calidad urbanística, rentabilidad social, ambiental y económica, y evitar desequilibrios urbanos por no utilizar de manera adecuada los instrumentos o normas que ya se tienen en el ordenamiento territorial vigente.

REVITALIZAR LA ZONA CON MEZCLA DE USOS Y DENSIDADES QUE GENEREN ACTIVIDAD Y SEGURIDAD

La mezcla de usos, la generación de nuevos espacios públicos, equipamientos y densidades que generen actividad constante durante el día y

la noche, mejoran las condiciones de seguridad y precepción que se tiene de las zonas centrales de la ciudad. Ahora bien, si algunos sectores necesitan recuperación de redes de acueducto y alcantarillado, este es un costo mucho menor que el de llevar redes y servicios a las zonas de expansión, donde no existe infraestructura de servicios, equipamientos y menos sistema de transporte masivo adecuado para atender esa nueva población, la cual tiene que desplazarse a los centros de empleo, localizados en un 60%, en el área del centro ampliado.

El desarrollo de proyectos que superen el predio a predio, como estrategia de intervención en áreas centrales, pueden generar un gran impacto urbanístico y de revitalización económica, pero implican generar incentivos normativos y económicos para que sea atractivo para los inversionistas.

LA ASOCIATIVIDAD COMO OPORTUNIDAD DE GESTIÓN PARTICIPATIVA

La administración no puede abandonar la responsabilidad de la gestión pública del urbanismo, definida por la Ley 388 de 1997 y, por lo tanto, le corresponde asumir de manera integral, sin desligar el territorio de la población, las obligaciones para orientar las inversiones sociales y territoriales, que garanticen el equilibrio de las actuaciones urbanísticas. Los lineamientos y directrices que se definan desde la norma, o los instrumentos para que ello ocurra, son esenciales para que la participación en las rentas de suelo se den de una manera efectiva, y se protejan los derechos de los propietarios y moradores a permanecer en el territorio: vincular en los procesos de renovación urbana a los residentes originales, propendiendo por su permanencia, facilitando su participación en los beneficios económicos de las intervenciones, implementando mecanismos de vinculación voluntaria de los propietarios de suelo en proyectos de revitalización, a través de modelos de gestión asociativa apoyados por la administración pública con el fin de estimular el mejoramiento de su calidad de vida mediante el fortalecimiento de las actividades económicas

existentes, la generación de nuevas fuentes de trabajo para los diferentes segmentos de la población. (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital del Hábitat, 2014)

Los anteriores son elementos esenciales sobre los cuales se estructuró el Decreto Distrital 448 de 2014.

Por lo tanto, “los proyectos asociativos se enfocan como una apuesta institucional en función de minimizar las tensiones y desequilibrios espaciales y, por tanto, las prácticas y estrategias de reproducción de las relaciones sociales que se realizan a través de él y que son inherentes al ejercicio de la planificación urbanística. Se trata ante todo de procesos complejos y de largo alcance, donde el agente estatal está llamado a promover el liderazgo de procesos sostenidos en el tiempo y en el espacio, abriendo espacios de cooperación alternativa con la sociedad civil, quién debe a su vez asumir los riesgos compartidos a fin de alcanzar objetivos comunes, siempre consciente de su capacidad política. Esto, independientemente de su inserción en el marco de un modelo de ciudad asociado a un modelo de desarrollo dominante, que ha priorizado un funcionalismo económico generalizable hoy a la práctica de la planeación a nivel global en la ciudad contemporánea.

Al interior de las instituciones y la sociedad civil estas iniciativas favorecen principalmente el despliegue de procesos de fortalecimiento y articulación, y están encaminadas a producir transformaciones políticas que requieren cambios culturales profundos y de largo alcance. Esta es la razón por la que los resultados obtenidos tardan en hacerse visibles en el corto plazo, pero son determinantes ya que tienen la capacidad de generar sinergias con otros territorios y con otros procesos. Esta tendencia requiere una construcción progresiva de escenarios de confianza apoyados en una práctica de construcción de vínculos, apropiación de conocimientos y aporte de soluciones trabajadas y aceptadas por las partes, a manera de consensos. En este sentido, la articulación interinstitucional y en general la coordinación de las actuaciones es fundamental, al

igual que la necesidad de mejorar las estrategias de apropiación del conocimiento producto de la experiencia, la continuidad sostenida de políticas incluyentes y la iniciativa civil como respuesta a las dinámicas propias del mercado.

LA REDUCCIÓN DE LA PRESIÓN SOBRE LA EXPANSIÓN DE LA CIUDAD

La redensificación de las áreas centrales supone un aporte esencial en los efectos positivos para mitigar los efectos del cambio climático, por cuenta de lo que podría producir la urbanización y ocupación de suelos de la sabana de Bogotá con vocación agrícola, en la medida en que se logre una mejor utilización del suelo de la ciudad ya desarrollada, y no expansión sobre áreas de la periferia.

Con los procesos de renovación de áreas centrales se están disminuyendo los desplazamientos de población entre zonas de trabajo y vivienda; se podrá incrementar el uso de bicicletas, y promover la peatonalización de vías para dar prevalencia al peatón sobre el vehículo particular, lo cual reduce la emisión de gases y contaminación por efecto de la combustión de petróleo y otros derivados; igualmente se da el aprovechamiento de instalaciones de equipamientos de educación, salud y bienestar que están con muy baja utilización.

A través de los procesos de redensificación y mezcla de usos se tiene la oportunidad de planificar de manera integral nuevos sistemas de soportes urbanos, y de optimizar las inversiones realizadas en el territorio –como utilización de drenajes urbanos, sistemas de reciclaje y reutilización de aguas servidas, techos verdes, sistemas de recolección, utilización de materiales no contaminantes–, así como de implementar una política de reutilización de escombros.

5. CONCLUSIONES

La renovación urbana es un gran reto de la ciudad para construir sociedad, y no solo para generar suelo que atienda la demanda del mercado inmobiliario o para albergar más población. Esto significa que se debe ir más allá de lo territorial, y atender retos y potencializar oportunidades que la ciudad tendrá que enfocar en los próximos años y podrían estar orientados a algunos aspectos tales como:

a) La densificación de las áreas centrales de la ciudad es un reto como política pública de mejora de calidad de vida de los habitantes, de sostenibilidad ambiental y redistribución equitativa del uso del suelo urbano.

b) El reparto equitativo de cargas y beneficios a través de cualquier instrumento de planificación o gestión que se pretenda implementar para la renovación de la ciudad; debe ser apropiado por parte de la administración, de los ciudadanos, y de los desarrolladores inmobiliarios, como parte de la responsabilidad social con la ciudad.

c) Creación de un operador urbano con capacidad de gerencia y de convocatoria para atraer sector inmobiliario privado, conformación de alianzas públicas -privadas, y que proteja los derechos ciudadanos de propietarios y moradores en el territorio sometido a renovación o revitalización urbana. Estos son aspectos básicos para avanzar de la planeación a la gestión de proyectos específicos.

d) La recualificación de sectores densamente poblados de estratos 1 y 2, sin soportes urbanos, debe formar parte de los procesos de revitalización de la ciudad, que podrían ser objeto de definición de zonas receptoras de cargas urbanísticas generadas por procesos de renovación urbana.

e) Flexibilidad en la norma urbana para la renovación. La renovación urbana no puede ser reglamentada de manera rígida, o por un solo instrumento. Cada territorio cuenta con una población, una historia y con condiciones sociales, patrimoniales y ambientales que lo hace diferente y único para cada caso; por esto se debe pasar del enfoque de producir nuevo suelo para responder a la demanda inmobiliaria, a la generación de procesos de mejora de calidad de vida para la población originaria y para los nuevos pobladores.

f) La mezcla de usos, la generación de actividades comerciales en los primeros pisos y la incorporación de los bienes de interés cultural en el desarrollo de proyectos urbanos en áreas de renovación debe ser una política determinante para los proyectos de renovación urbana que se desarrollan, ya sea mediante norma urbana o instrumento de gestión que defina el POT.

g) La gestión asociada como instrumento para participar en las rentas del suelo puede ser utilizado para lograr alianzas públicas - privadas, e involucrar de manera efectiva a los propietarios del suelo en la transformación de la ciudad, para evitar la gentrificación y el rechazo a los procesos de renovación.

h) Acompañamiento para la gestión: Los procesos de revitalización requieren compromiso institucional y destinación de recursos para realizar un acompañamiento a las comunidades, promotores e inversionistas, desde la conceptualización de las planes de intervención, durante la formulación de los proyectos y una vez se adopten los planes parciales mediante el Decreto respectivo, con el fin de garantizar la protección de derechos, la implementación y desarrollo de los acuerdos y obligaciones adquiridas por las partes.

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 200", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014). Decreto 448 del 15 de octubre de 2014, "Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Concejo de Bogotá D.C. (2012). Acuerdo 489 2012, "Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá humana", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación. (2004). CONPES 3305. *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, Bogotá.*

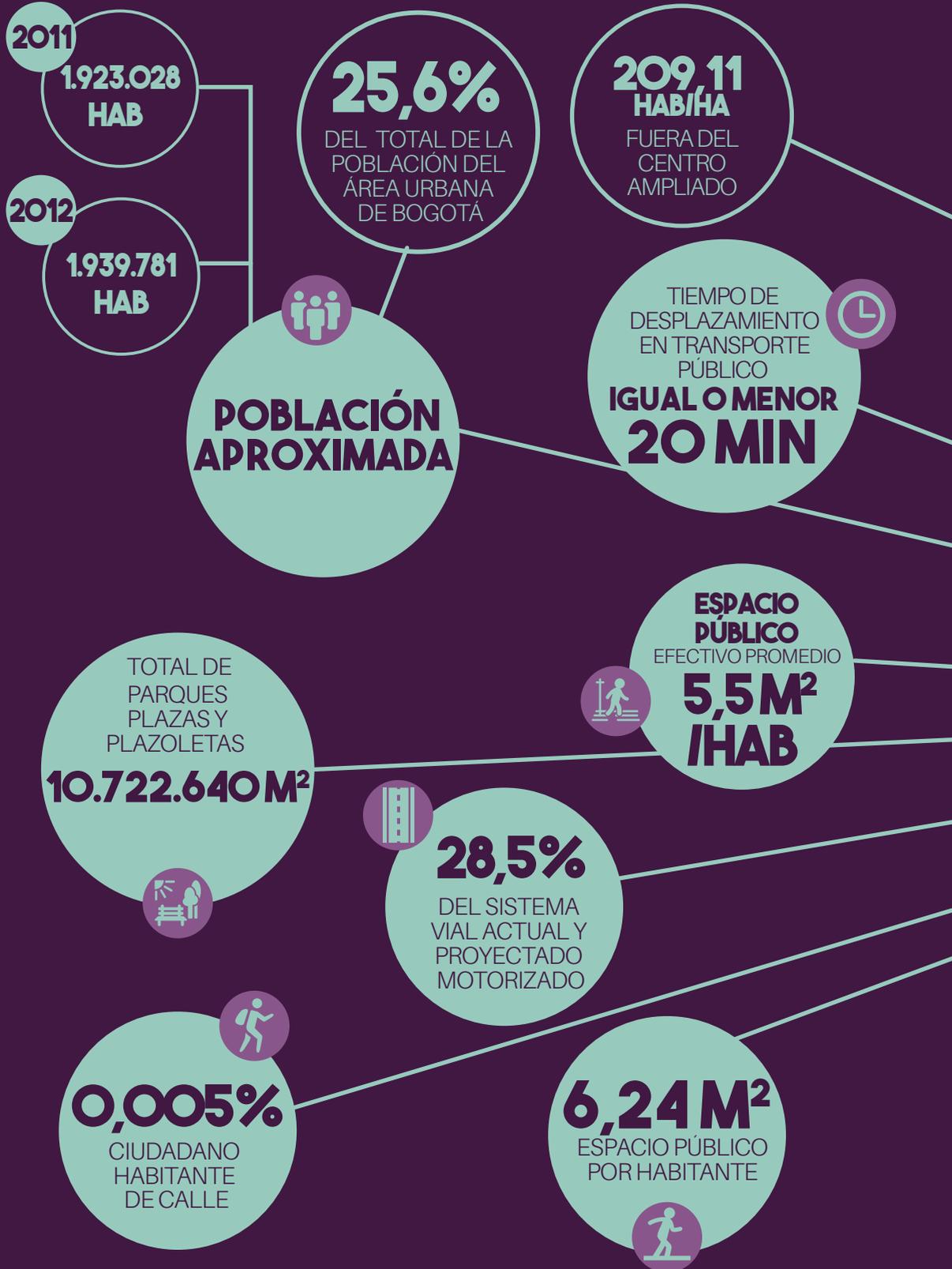
Colombia, Presidencia de la República (2006), Decreto 2181 del 29 de junio de 2006 "por medio del cual se reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Editorial Península.

Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital del Hábitat. (2014). *El Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá. Una estrategia para la revitalización urbana.* Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Documento Técnico de Soporte, Decreto Distrital 364 de 2014,* en *Diario Oficial*, Bogotá.

Vergara, A., y Delas Rivas, J.L. (2004). *Territorios inteligentes.* Madrid: Editorial Fundación Metropoli.



CENTRO AMPLIADO

691.433
EMPLEOS

(TOTAL BOGOTÁ
1.542.122)

GENERA EL
44,8%
DE EMPLEOS
DE BOGOTÁ

14
LOCALI
DADES

29.7%
DEL ÁREA
DE BOGOTÁ

ÁREA TOTAL
11.406,56
HA

DENSIDAD
DE POBLACIÓN

170
HAB/HA

1298,4 HA

ÁREA TOTAL
DE EQUIPAMIENTOS

VIVIENDAS
ACTUALES
603.869

ÍNDICE DE
CONSTRUCCIÓN
EQUIPAMIENTOS

0,7

CAPÍTULO II

PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA ADOPTADOS



EL PAPEL DE LOS PLANES PARCIALES EN LA RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ¹

1. El presente texto fue elaborado por los arquitectos funcionarios de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación que han trabajado en la revisión y proceso de adopción de los planes parciales desarrollados aquí, Jorge Enrique Gómez Sandoval, Javier Edgardo Niebles Alba, Mauricio de los Ríos España y Juliana Villamizar Arturo. jgomez@sdp.gov.co

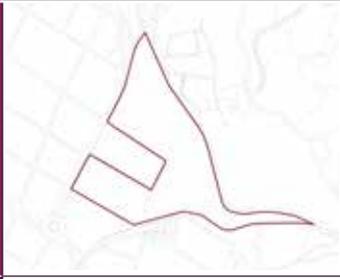
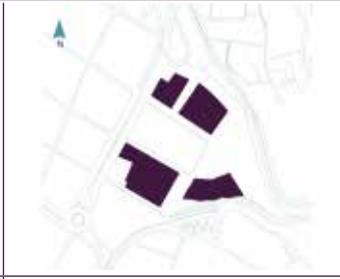
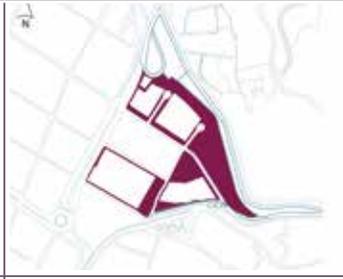
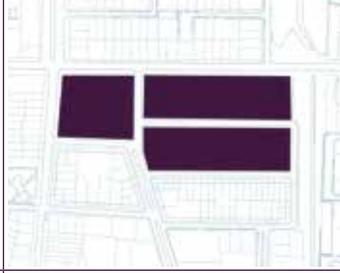
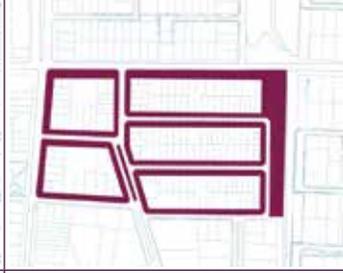
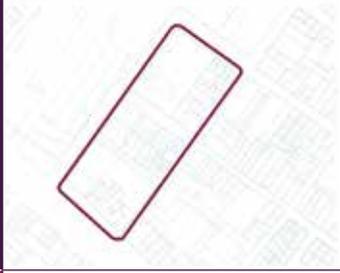
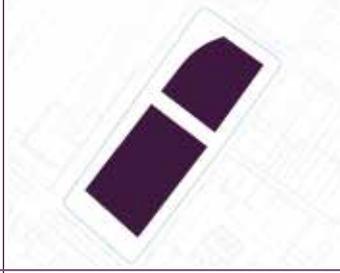
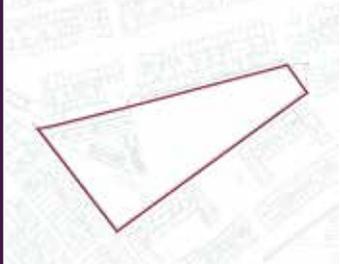
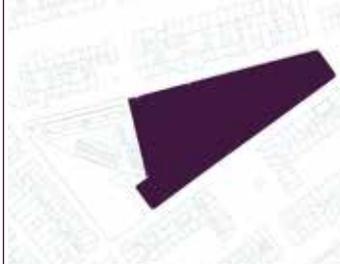
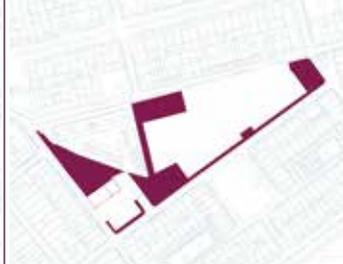
Mediante el plan parcial, la reconfiguración morfológica de sectores de la ciudad permite responder a las nuevas condiciones de densificación, asegurar la provisión de nuevas infraestructuras, la conexión eficiente y la nueva generación de espacio público. Como proyecto de mediana escala que trasciende el predio a predio, un plan parcial genera oportunidades para una oferta diversa, que en términos de una planeación urbana contemporánea responde las necesidades reales de las personas (comer, dormir, comprar, recrear, trabajar, etc.) y de sus diferentes ingresos. En términos de mercado, permite mitigar los riesgos de inversión y aprovechar todas las oportunidades del mismo y, en términos de financiación, permite que las rentas generadas financien el mismo desarrollo para la mitigación de impactos. Por otro lado, el proceso de participación con los diferentes actores del territorio ofrece, en el marco del proceso de adopción de los planes parciales, una oportunidad para la construcción de mejores prácticas de planeación urbana más democráticas e incluyentes.

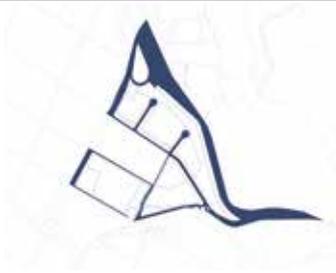
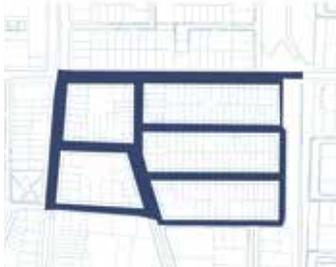
A continuación se presentan seis planes parciales de renovación urbana: Proscenio, Estación

Central, Shaio, Triángulo de Fenicia, La Sabana, y finalmente Pedregal. Cada uno cuenta con una breve descripción de la propuesta urbana, así como los retos, logros y dificultades que se han tenido que sortear para su adopción. Son experiencias diversas que inician desde antes de la configuración del marco normativo para la formulación de planes parciales contenidos en el Decreto 2181 de 2006, como es el caso de Proscenio. Por su parte, los planes de renovación Estación Central y Pedregal se encuentran asociados a proyectos de infraestructura del sistema de movilidad de la ciudad, los cuales se configuran como una gran oportunidad para renovar, densificar y cualificar el entorno de las infraestructuras viales, en este caso estaciones intermodales.

Finalmente, cabe destacar que los planes parciales aquí presentados fueron aprobados en los últimos tres años, lo que evidencia los avances que se han dado también en términos del trámite, los cuales superan los retos que exige la adopción de este instrumento en el tratamiento de renovación urbana y sus particularidades, la coordinación institucional y las innovaciones y normativas.

1. INTRODUCCIÓN

| PLAN PARCIAL | ÁREA BRUTA | ÁREA ÚTIL | ESPACIO PÚBLICO |
|-----------------------------|---|---|--|
| TRIÁNGULO DE FENICIA |  |  |  |
| PROSCENIO |  |  |  |
| ESTACIÓN CENTRAL |  |  |  |
| SABANA |  |  |  |
| PEDREGAL |  |  |  |
| SHAIO |  |  |  |

| VÍAS | VIVIENDAS | COMERCIO | DOTACIONAL | SERVICIOS |
|---|--|---|--|---|
|  |  900 viviendas |  22.768,66 m² |  21.675,00 m² |  36.125,00 m² |
|  |  56.536 m²* <i>* no se establece unidades</i> |  29.480 m² |  12.500 m² |  77.356 m² |
|  |  220 viviendas |  31.487,00 m² |  4.972,0 m² |  95.702,00 m² |
|  |  1.826 viviendas |  12.839,01 m² | 0 |  14.639,99 m² |
|  | 0 viviendas |  52.233,29 m² |  1.500 m² * <i>*construidos</i> |  81.531,00 m² |
|  | 0 viviendas | 0 |  6.625,30 m² | 0 |

2. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN PROSCENIO²

El Plan Parcial Proscenio fue el primer plan parcial de renovación urbana adoptado en la ciudad de Bogotá. El plan parcial está localizado entre la carrera 13 A y la avenida Paseo del Country (carrera 15) y entre la avenida calle 85 y el Parque El Virrey, en la centralidad calle 72-calle 100, definida por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como una zona para la consolidación de servicios y comercio. El plan fue promovido por la Corporación Niños Cantores³, propietario de varios predios en la zona, la cual tenía como objetivo transformar el área en un lugar cultural y turístico en donde funcionaría el teatro de la entonces corporación, además de otros usos como servicios, comercio y vivienda.

Los terrenos de la estancia La Cabrera empezaban a contar con los primeros trazados urbanos en los años 40, y se dispusieron para el desarrollo de vivienda de hogares de clase socioeconómica alta, al igual que la zona al norte de la quebrada del Virrey o Río Negro. La zona se transformó espontáneamente en un área prestadora de servicios y comercio, incluidos algunos de alto impacto e, incluso, prostitución en calle.

La zona sobre la Carrera 15 se desarrolló con vivienda multifamiliar, cuyos primeros pisos se transformaron en comercios locales y muchas de las viviendas fueron utilizadas como oficinas.

A finales de los 90 y a principio del 2.000, la zona verde aledaña a la quebrada fue recuperada y así surgió el parque el Virrey, que actualmente es escenario de gran cantidad de actividades y cuenta con una oferta ambiental importante. A partir de estas intervenciones y de la reglamentación urbanística, la zona ha venido surtiendo un proceso de densificación y de mezcla de usos, que para el ámbito del plan parcial y según el POT debía hacerse mediante plan parcial.

2. Adoptado mediante Decreto Distrital 334 del 9 de agosto de 2010, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio, ubicado en la Localidad de Chapinero, sector normativo No. 22 de las Unidades de Planeamiento Zonal 88 y 97, El Refugio y Chico Lago", modificado posteriormente mediante el Decreto 271 de 2011, "Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 334 de 2010 que adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio".

3. Luego se transformó en Misi Producciones, "compañía con mayor trayectoria y reconocimiento en el ámbito nacional, en la producción de espectáculos de teatro musical y la formación de artistas integrales" <http://www.misi.com.co/misi-producciones/>

Imagen 1. Ámbito de intervención



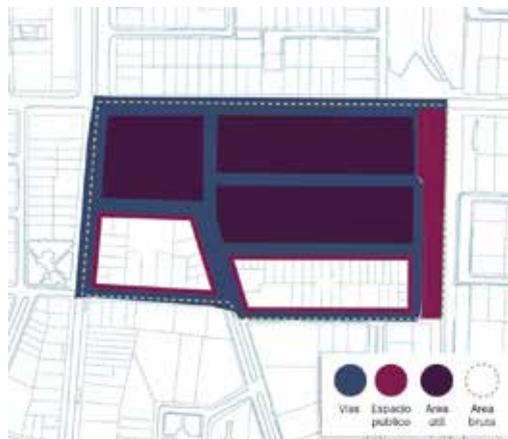
Fuente: Google Earth Pro, 2015.

La delimitación del plan parcial contempla condiciones normativas particulares: las tres manzanas localizadas en el sector occidental del plan parcial cuentan con tratamiento de renovación en la modalidad de redesarrollo y las dos manzanas restantes con la modalidad de reactivación. Por esta razón se generaron, en el marco de la aprobación del plan parcial, unas condiciones para las tres manzanas que les permiten una edificabilidad mayor a la contemplada en la normativa de la UPZ, y por lo tanto conllevan la obligación de participar en cargas urbanísticas; para las manzanas restantes, se mantuvo la normativa definida para el sector 22 de la Unidad de Planeamiento

Zonal 88/97 Chicó Lago-Refugio, la cual otorga unas condiciones especiales en caso de englobes e incluso la opción de delimitar Unidades de Actuación Urbanística, en caso de pretender mejorar los índices de construcción.

En términos generales, el plan parcial es una oportunidad para aprovechar las dinámicas de la zona y consolidar una parte de la centralidad con usos de servicios y comercio, para lograr una oferta cultural de escala metropolitana y la ampliación de espacios peatonales que se articulan con el parque el Virrey.

Tabla 1.
Proyecto urbano aprobado, datos generales del
Plan Parcial de Renovación Proscenio



Fuente: elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 334 de 2010, con base en la imagen tomada del **Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial de Renovación Proscenio**, elaborado por Camilo Santamaría, 2010.

80.117 M²
ÁREA BRUTA

30.270 M²
ÁREA PÚBLICA

49.846 M²
ÁREA ÚTIL

160
NÚMERO DE
INMUEBLES

31
NÚMERO DE
PREDIOS
(incluye propiedad
horizontal)

ADOPTADO,
SIN INICIO DE OBRAS
ESTADO DE
AVANCE

PRIVADA
INICIATIVA

MARÍA
ISABEL
MURILLO,
REPRESENTANTE LEGAL
DE LA CORPORACIÓN
NIÑOS CANTORES
PROMOTOR

Cada manzana de redesarrollo conforma una unidad de actuación urbanística (UAU) que debe asumir las cargas establecidas en el proyecto y buscando que su desarrollo sea independiente sin depender de las demás. La UAU 1 fue aprobada mediante Decreto Distrital 024 del 17 de enero de 2013, en el cual se definen los lineamientos y reglas para la definición de las bases para la actuación urbanística y las funciones de la entidad gestora.

La propuesta urbana propone la conformación 1.563,63m² para control ambiental sobre la Av. Carrera 15, la ampliación de andenes y

17.058,42 m² de vías locales además de la conformación 11.640 m² de áreas privadas afectas al uso público como plazas, plazoletas y paseos peatonales. Por otro lado, el proyecto deberá reponer y ampliar las redes de servicios públicos según los requerimientos de las empresas prestadoras de los diferentes servicios, e invertir en la mitigación de los impactos que tienen que ver con la reubicación de arrendatarios tanto de vivienda como de diversos comercios existentes en el sector, incluyendo negocios de alto impacto.

El proyecto podrá construir 175.872 m² distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2.
Usos Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio

| | | | |
|---|--|---|---|
| 12.500 M² CULTURAL Y/O EDUCATIVO | 29.480 M² COMERCIAL | 17.301 M² SERVICIOS PERSONALES (HOTEL) | 56.536 M² VIVIENDA |
| 175.872 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL | | | |

Fuente: Anexo del Decreto Distrital 334 de 2010 y 271 de 2011.

Imagen 2.
Propuesta volumétrica del Plan Parcial de Renovación Proscenio



Fuente: Fotografía maqueta del proyecto. Archivo SDP



Fuente: Imágenes desarrollo conceptual Foster and Partners.

* las imágenes son ilustrativas y pueden cambiar a medida que avancen los diseños del proyecto

3. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN ESTACIÓN CENTRAL⁴

El área de intervención del plan parcial comprende desde la calle 24 al sur hasta la Avenida Calle 26 al norte y desde la Carrera 13 hasta la Transversal 17 al occidente. Se trata de un proyecto de iniciativa pública, con enfoque integral, que impulsa la revitalización del centro de la ciudad - involucrando el componente de transporte-, con usos como el comercio, servicios personales y empresariales, dotacionales (universidad, clínica) y vivienda de varios tipos.

A principios del siglo XX esta zona conformaba el desarrollo norte de la ciudad, junto al Cementerio Central, el Parque del Centenario, el Panóptico Nacional, la Fábrica Bavaria y el trazado de la carrera 14. Ya en 1944 la zona alrededor del cementerio se encontraba consolidada con el barrio Santa Fe, y años más tarde se construye la avenida El Dorado o Avenida Calle 26, la cual impacta la trama urbana del momento y genera una imagen muy moderna de la ciudad (ERU, 2012).

En las últimas décadas se observa la sustitución progresiva del uso residencial por causa del deterioro de las condiciones del sector y por consiguiente de calidad de vida. El comercio ha reemplazado a la vivienda en primeros pisos, algunos edificios se encuentran sin uso y otros albergan viviendas temporales que suplen la demanda de población de bajos ingresos.

Imagen 3. Ámbito de la intervención



Fuente: Google Earth Pro, 2015.

4. Adoptado mediante Decreto Distrital 213 del 16 de mayo de 2013, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central, ubicado en las Localidades de Santa Fe y los Mártires y se dictan otras disposiciones".

El proyecto nace de la idea de articular la implementación de un equipamiento de infraestructura del sistema de movilidad con un proyecto inmobiliario que genere dinámica en la zona. Esto, en favor de la recuperación de una zona del

centro de la ciudad y enmarcado en las premisas y objetivos definidos en la Operación Estratégica del Centro, adoptada por la Administración Distrital mediante Decreto 492 de 2007.

Tabla 3.
Proyecto urbano aprobado, datos generales del Plan Parcial de Renovación Estación Central



Fuente: elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 213 de 2013. Imagen tomada del **Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial de Renovación Estación Central**, elaborado por la Empresa de Renovación Urbana.

107.045 M²
ÁREA BRUTA

60.508 M²
ÁREA PÚBLICA

8.139 M²
ÁREAS CON
CONDICIÓN DE
PERMANENCIA

3.409 M²
ÁREAS DE
MANEJO
DIFERENCIADO

34.987 M²
ÁREAS DE
MANEJO
DIFERENCIADO

ÁREA ÚTIL

972
NÚMERO DE
PREDIOS

ADOPTADO,
SIN INICIO DE OBRAS
ESTADO DE
AVANCE

PÚBLICA
INICIATIVA

ERU
EMPRESA DE
RENOVACIÓN URBANA
PROMOTOR

El planteamiento urbano del plan parcial busca generar relaciones estratégicas con el área de influencia inmediata, mediante la proyección de un espacio público que conecta peatonalmente por encima de la calle 26, superando la barrera existente como consecuencia del deprimido de la Av. Calle 26 y articulando con el espacio público existente. El proyecto genera 11.870 m² de suelos nuevos de espacio público y áreas privadas afectas a uso público de 4.514 m². Tanto la localización de espacio público como la generación de

una estación de Transmilenio pretenden generar una conexión de las actividades existentes y futuras de ambos costados de la avenida 26 (Centro Internacional - Estación Central).

Los bienes de interés cultural más representativos que conforman la esquina de la avenida Caracas con la Avenida Calle 26, como el edificio Panautos, además de otros tres, se integran al proyecto. De igual forma, se reconoce la condición de permanencia de los equipamientos existentes im-

portantes para la zona, como son la universidad Incca y la clínica Saludcoop, los cuales históricamente han sido referentes del sector.

Desde el punto de vista de la edificabilidad, se apunta a un proyecto denso que pretende cons-

truir 227.252 m², con una mixtura de usos y generación vivienda de varios rangos de precios, incluso la vivienda de interés prioritario (VIP), como apuesta a la disminución de la segregación. La siguiente es la distribución de los metros cuadrados por usos:

Tabla 4.
Usos del suelo Plan Parcial Estación Central

| | | | |
|--|---|---|---|
| 15.028 M² VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO-VIP | 42.918 M² VIVIENDA NO VIP | 48.440 M² COMERCIO | 6.834 M² SERVICIOS PERSONALES |
| 114.030 M² SERVICIOS EMPRESARIALES | 227.252 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL | | |

Fuente: Decreto Distrital 213 de 2014.

Las unidades de gestión y/o actuación 2 y 4 deberán destinar mínimo el 85% del área máxima construible para vivienda VIP, es decir cerca de 270 viviendas, contribuyendo a la promoción de la vivienda social del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 - 2016.

En resumen, el proyecto le apuesta a la construcción de un modelo de desarrollo orientado al transporte⁵ en el cual es indispensable la construcción o presencia de unidades viviendas (en renta o propias), una menor disponibilidad de estacionamiento, con una buena provisión de servicios de transporte público, con acceso a empleos, comercios y servicios a distancias caminables en una densidad alta y con proximidad al centro.

La gestión del suelo será liderada por la Empresa de Renovación Urbana (ERU), buscando la vinculación de inversionistas al desarrollo de los proyectos. Hasta el momento la Administración Distrital ha adquirido un buen porcentaje del suelo en la Unidad de Actuación Urbanística 1, y algunos predios de la U.A.U. 2.

Con el fin de concretar un proceso asociativo entre propietarios e inversionistas, la administración establece las siguientes opciones: a) la participación de propietarios que aporten suelo, con una rentabilidad sobre el aporte; b) el reemplazo de la vivienda actual por una nueva en el proyecto para propietarios residentes. Esta segunda opción tiene el fin de asegurar el derecho de permanencia de los propietarios en la zona y evitar los procesos de gentrificación.

5. Un modelo que implica la concentración del desarrollo urbano sobre ejes de transporte público.

Imagen 4.
Futuro desarrollo



Fuente: Empresa de Renovación Urbana, ERU 2015.

4. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN CLÍNICA SHAIO⁶

6

El área objeto de este plan parcial es la zona localizada entre las calles 112 y 103 y la carrera 70B y la diagonal 115 A, en la localidad número 11 de Suba, donde se localiza actualmente, y desde

1957, la Fundación About Shaio. Para la fecha de su construcción, la zona a su alrededor era rural y, con el tiempo, la construcción de redes de acueducto, alcantarillado y eléctricas, y posteriormente las conexiones viales, impulsaron la urbanización alrededor de la Clínica.

Imagen 5. Ámbito de intervención



Fuente: Google Earth pro 2015.

6. Adoptado mediante Decreto Distrital 193 del 22 de mayo 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana Clínica Shaio ubicado en la Localidad de Suba de esta Ciudad, y se dictan otras disposiciones".

La clínica es un importante punto de referencia a nivel local y de ciudad, en el campo de la salud. El objetivo del proyecto es hacer un uso más eficiente del suelo mediante el aumento de la edificabilidad, mitigando los impactos generados por el uso dotacional en el área de influencia inmediata; esto, a través de la reducción del área ocupada y de la generación de mayor cantidad de áreas libres, tanto privadas como públicas, para el disfrute de los usuarios de la clínica y la comunidad del sector. La propuesta busca conformar una adecuada estructura de espacio público alrededor del equipamiento de salud, en

relación con el mejoramiento del espacio público existente y la generación de nuevos metros cuadrados para tal fin. Así, se mejorarán las condiciones ambientales y paisajísticas del sector a la vez que se aumenta el índice de espacio público por habitante, y se garantiza la calidad del espacio público para la movilidad peatonal del sector generada por el flujo de funcionarios, pacientes, visitantes y acompañantes entre la Clínica Shaio y los usos comerciales y de servicios que se encuentran frente a esta sobre la diagonal 115A.

Tabla 5.
Proyecto urbano aprobado, datos generales del Plan Parcial de Renovación Shaio



Fuente: elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 193 de 2014. Imagen tomada del **Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial de Renovación Shaio**, elaborado por el CONCRETA S.A.

36.422,13 M² **36.422,13 M²**
ÁREA TOTAL ÁREA BRUTA

6.876,10 M² **17.242,68 M²**
ÁREA PÚBLICA ÁREA ÚTIL

51
NÚMERO DE
PREDIOS

ADOPTADO,
SIN INICIO DE OBRAS
ESTADO DE
AVANCE

PRIVADA
INICIATIVA

FUNDACIÓN
ABOOD
SHAIO
PROMOTOR

Los usos propuestos en el plan parcial se orientan a mejorar la calidad del servicio de salud y los servicios conexos para incrementar su producti-

vidad y eficiencia del equipamiento, y poder cumplir los estándares requeridos por las entidades de salud, tal como se relaciona a continuación:

Tabla 6.
Usos del Plan Parcial Clínica Shaio

| | | |
|--|--|--|
| 6.625 M² SERVICIOS ASISTENCIALES | 17.342 M² SERVICIOS CONEXOS Y COMPLEMENTARIOS | 2.585 M² SERVICIOS GENERALES |
| 1.164 M² SERVICIOS ADMINISTRATIVOS | 27.718 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL | |

Fuente: Decreto 193 de 2014.

El proyecto urbano libera con destino a espacio público equivalente a 3.524 m² la adecuación de zonas verdes, estructura ecológica⁷ y andenes, reposición y ampliación de redes de servicios públicos y de telecomunicaciones, la construcción de un centro de atención inmediata (CAI), y unas adecuaciones en la señalización vertical e intervenciones de separadores para la movilidad. Con relación específicamente al espacio público, fue necesario establecer las condiciones para el cambio de localización de una cesión de suelo para equipamiento existente, en el marco de un licenciamiento anterior, para la mejor conformación del espacio público, procedimiento necesario pero que hasta el momento ha sido aplicado.

El proyecto también plantea la apertura de una vía peatonal arborizada con una sección de ocho metros, como prolongación de la carrera 70 D (antigua transversal 54), a partir de la cesión de espacio privado, articulando de tal manera, el uso

dotacional con las demás actividades aledañas del sector. Dicha intervención permite conformar un aislamiento ambiental entre las construcciones de la clínica y las torres de vivienda que colindan con esta, además de conectar el barrio Antiguo Morato Santa Rosa con el eje urbano de la avenida 116 y sus diferentes equipamientos, permitiendo el fácil acceso de la comunidad a los ejes de transporte público.

Por otro lado, el proyecto debe asumir unas cargas para la gestión y la mitigación de los impactos que pueda ocasionar a los residentes y usuarios por efecto de las intervenciones que va a realizar. Dado que este plan parcial establece solo una unidad de actuación urbanística o de gestión, es necesario que se acuerden las diferentes formas de participación de los propietarios privados en el proyecto, ya sea a través de compra total o parcial del inmueble o participación en el negocio inmobiliario de los consultorios.

7. 1.750 m² sobre el Canal de Córdoba.

Imagen 6
Render. Futuro desarrollo



5. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN TRIÁNGULO DE FENICIA⁸

El Plan parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia se localiza en la localidad número 3 Santa Fe, en el centro de la ciudad, entre la avenida de Los Cerros, la carrera 3ª y la calle 20. Esta zona se caracterizó por muchos años por la presencia de la fábrica de vidrios Fenicia, por lo cual el sector se consolidó como un barrio obrero.

Con la salida de la fábrica del sector y la llegada de otras actividades, entre ellas las educativas, la dinámica se transformó y generó ejes comerciales muy activos con poco espacio público para la demanda y algunas zonas de vivienda con construcciones antiguas y muy deterioradas.

Imagen 7. Ámbito de intervención



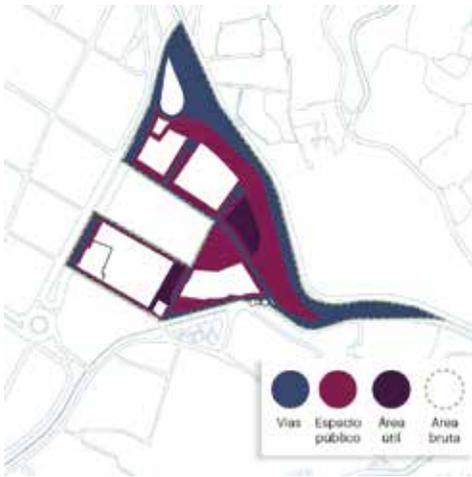
Fuente: Google Earth Pro, 2015.

8. Adoptado mediante Decreto Distrital 420 Del 1 de octubre de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Triángulo de Fenicia", ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones".

La Universidad de los Andes, en una segunda formulación del proyecto, tomó la decisión de darle un nuevo enfoque haciendo énfasis en la participación activa de todos los actores presentes en el territorio. Producto de ello, y luego de más de un año de mesas de trabajo con los propietarios, la Administración Distrital adoptó el plan parcial, recogiendo observaciones de las mesas de trabajo realizadas con la comunidad del barrio Las Aguas y la Universidad de los Andes.

El proyecto se enmarca dentro de los objetivos planteados por el Plan Zonal del Centro de Bogotá, específicamente en el programa territorial integrado Calle 26 y Centro Internacional, cuyos objetivos principales fueron la generación de oferta de vivienda de interés social y prioritaria para el centro de la ciudad; fortalecer la actividad residencial con la atracción de nuevos residentes; recomponer el tejido urbano, y detener el deterioro del sector con la consolidación de centros de servicios y comercio empresariales.

Tabla 7.
Proyecto urbano aprobado, datos generales del Plan Parcial de Renovación “Triángulo de Fenicia”



Fuente: elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 420 de 2014, imagen tomada del Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial de Renovación Triángulo de Fenicia, elaborado por la Universidad de los Andes, 2014.

| | |
|--|--|
| 88.164,91 M² ÁREA TOTAL | 88.164,91 M² ÁREA BRUTA |
| 13.821,86 M² ÁREA PÚBLICA | 26.055,01 M² ÁREA ÚTIL |
| 224 NÚMERO DE PREDIOS | ADOPTADO, SIN INICIO DE OBRAS ESTADO DE AVANCE |
| PRIVADA INICIATIVA | UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROMOTOR |

La articulación de los elementos naturales que componen la estructura ecológica de la zona a través de la conformación de parques lineales (como el parque Paseo de Piedemonte, la Alameda Fenicia), la producción de un conjunto de espacios públicos abiertos (como la plaza central, la plazoleta de la carrera primera), equipamientos sociales (como un jardín infantil, un edificio de valor patrimonial) y el rediseño de la intersección de la AC 19 con KR 3ª, pretenden desincentivar

gradualmente el uso del vehículo particular, promover el uso del transporte público (Transmilenio, bus), e incentivar el uso de medios de transporte alternativo como la bicicleta y el uso de senderos peatonales.

Igualmente, el proyecto propone mantener y recuperar nueve inmuebles considerados patrimonio cultural y arquitectónico e incluir un inmueble que si bien no posee características que lo clasi-

fiquen como un inmueble de interés cultural, si representa para la comunidad del sector un referente simbólico que lo enmarca dentro del patrimonio intangible de la ciudad, como es el caso de la panadería Doña Blanca localizada en la esquina de la calle 20 con carrera 1ra.

El proyecto genera 5.658 m² nuevos de espacio público, aumentando los indicadores e invirtiendo los porcentajes que actualmente se presentan en el sector.

La propuesta es incluyente y asegura la mixtura de usos. En el uso residencial se proyecta la construcción de aproximadamente 900 unidades de vivienda, de las cuales el 20% (108 viviendas) serán VIP, 400 serán viviendas de reemplazo para los propietarios originales, y 500 unidades serán nuevos apartamentos, con lo cual se espera aproximadamente 3.100 habitantes nuevos en esta zona de la ciudad. Con relación a los demás usos, el proyecto propone desarrollar comercio a diferentes escalas, incluyendo los comercios de reemplazo para los hoy propietarios comerciantes de la zona, hoteles, oficinas y uso dotacional.

Tabla 8.
Usos del Plan Parcial de Renovación Triángulo de Fenicia

| | | | |
|---|---|--|---|
| 1.603 M² COMERCIO VECINAL | 4.732 M² COMERCIO ZONAL | 16.433 M² COMERCIO METROPOLITANO | 13.175 M² SERVICIOS PERSONALES |
| 22.950 M² SERVICIOS EMPRESARIALES | 67.942 M² VIVIENDA | 21.675 M² DOTACIONAL METROPOLITANO | 148.510 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL |

Fuente: Decreto Distrital 420 de 2014.

Por otra parte, el proyecto deberá financiar los costos correspondientes a vías y redes de servicios públicos, la generación y adecuación de nuevos espacios públicos y suelo para equipamiento de escala local. Teniendo en cuenta la población residente, el plan parcial incluyó la obligación de adelantar algunos programas de acompañamiento social como: a) el programa de productividad y empleabilidad, el cual tiene como objetivo capacitar técnica y humanamente a las personas que quieran mejorar sus habilida-

des para conseguir empleo; b) el programa de emprendimiento, para la población que ya tiene un negocio en esta área y quiere mejorar su valor y formalización; c) el programa de manejo de tiempo libre, el cual pretende ayudar y acompañar a través de actividades lúdicas el rendimiento escolar de los niños y jóvenes de la zona, y d) el programa de adulto mayor, el cual pretende acercar a esta población a los beneficios de los servicios de las tecnologías de la información y la comunicación - TICs.

Imagen 8.
Espacio público propuesto por el Plan Parcial de
Renovación Triángulo de Fenicia



Fuente: Universidad de los Andes - Programa Progresía Fenicia, 2015.

6. Plan Parcial de Renovación La Sabana⁹

El Plan Parcial La Sabana fue adoptado mediante el Decreto 073 de 2015. Se localiza en el área de influencia de la Estación de La Sabana, un bien de interés cultural (BIC) de orden nacional, inaugurada en 1917 como estación férrea que reemplazó la anterior. En la zona también se localizan otros bienes de interés cultural, el Instituto Técnico Central La Salle de orden nacional y la iglesia de La Sagrada Pasión, del orden distrital.

Teniendo en cuenta la localización de estos equipamientos, y en especial la de la Estación, a principios del siglo XX se localizaron importantes hoteles y se consolidó el uso de vivienda. Una vez el principal medio de transporte cambió a buses de operación privada, crecieron terminales improvisados en la zona y se inició un radical cambio de usos.

Los residentes abandonaron la zona, y el uso industrial-comercial, de bodegaje y parqueaderos se tomó el lugar generando una actividad económica importante. Al mismo tiempo, la zona presenta condiciones de inseguridad, abandono de las áreas públicas y de algunas privadas y comercio ilegal. El espacio público de la zona es deficitario tanto cuantitativa como cualitativamente; no cuenta con ningún área verde para los residentes y usuarios, y tanto los andenes como calzadas vehiculares se encuentran en su mayoría en mal estado. En este sentido es paradójico encontrar al interior del predio de la estación de La Sabana zonas verdes y arborizadas subutilizadas.

Imagen 9. Ámbito de intervención



Fuente: Google Earth Pro, 2015.

9. Adoptado mediante Decreto Distrital 073 de 2015, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana La Sabana, ubicado en la Localidad de Mártires y se dictan otras disposiciones".

Por lo anterior, se hace necesario implementar acciones con el fin de revertir el proceso de deterioro que se viene dando desde hace tiempo, para generar un impacto positivo en la calidad de vida

de la población residente y flotante que a diario la visita, y una propuesta respetuosa del contexto patrimonial de la zona con base en los lineamientos establecidos por el Ministerio de Cultura.

Tabla 9.
Proyecto urbano aprobado, datos generales del Plan Parcial de Renovación La Sabana



Fuente: elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 073 de 2015. Con base en la imagen tomada del Documento Técnico de Soporte elaborado por CONCRETA S.A., 2015.

29.258 M²
ÁREA BRUTA

13.536 M²
ÁREA PÚBLICA

15.721 M²
ÁREA ÚTIL

51
NÚMERO DE
PREDIOS

ADOPTADO,
SIN INICIO DE OBRAS
ESTADO DE
AVANCE

PRIVADA
INICIATIVA

GRUPO EMPRESARIAL
R.I.V.
PROMOTOR

La propuesta urbana define dos manzanas delimitada por uno de sus costados por la reserva vial de la avenida Mariscal Sucre, para la cual el plan parcial cede el suelo requerido al igual que el espacio para el control ambiental que se exige para ese tipo de vías. Por otro lado, y como respuesta a los bienes de interés cultural del orden nacional y distrital que se localizan sobre la Carrera 17, articulado con el espacio público o plazoleta conformada sobre Av. Calle 13, demarcando la importancia del edificio de la Estación de La Sabana y del Instituto Técnico Central La Salle, e integrada al espacio público lineal conformado sobre las carreras 17 y 18. Los paramentos de las áreas útiles se normalizaron y se propone el retroceso de las edificaciones sobre espacios

privados, conformando áreas de circulación cubiertas a manera de aleros. En resumen, el proyecto urbano genera 2.255 m² de suelo para la construcción del par vial de la avenida Mariscal Sucre, 3.831 m² de malla vial local, 3.031 m² de control ambiental y 3.808 m² de espacio público, representado en plazoletas y sobre ancho de andenes, adicional a los 1.191 m² de áreas privadas afectas al uso público, y la ampliación de redes de acueducto y alcantarillado que atiendan la nueva densidad.

Teniendo en cuenta que la zona se localiza en el área de influencia de dos Bienes de Interés Cultural Nacional, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura participó en la definición de

algunos requerimientos dentro de los cuales está la generación de 450 m² para equipamiento cultural, el desarrollo de la fase II del Plan Especial de Manejo y Protección del patrimonio de la Estación de La Sabana y la realización de un concurso de anteproyecto arquitectónico como parte de las cargas patrimoniales del proyecto.

Por otro lado, la propuesta de usos plantea el desarrollo de un modelo de usos mixtos: comercio, servicios y vivienda de diferentes precios que atiendan las demandas originadas por las dinámicas comerciales y empresariales en constante crecimiento, además de la recuperación de la estación de La Sabana, respondiendo al proceso de reemplazamiento del centro establecidas en el Decreto Distrital 492 de 2007 y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

Tabla 10.
Usos del suelo Plan Parcial de Renovación La Sabana

| | | | |
|--|---|--|---|
| 12.600 M² VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO (VIP) | 92.742 M² VIVIENDA | 180 M² COMERCIO VECINAL | 3.461 M² COMERCIO ZONAL |
| 7.174 M² COMERCIO URBANO | 8.935 M² SERVICIOS PERSONALES | 3.809 M² SERVICIOS EMPRESARIALES | 128.904 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL |

Fuente: Anexo 2 del Decreto Distrital 073 de 2015.

En el componente residencial, para las unidades de gestión y/o actuación número 2 y 4, se deberá destinar mínimo el 85% del área máxima construable de esta unidades para VIP; es decir, cerca de

270 viviendas y para el resto de unidades se prevé que una parte de viviendas generadas sean ofrecidas a los propietarios del suelo que pretenden permanecer en la misma área.

Imagen 10. Modelo indicativo de ocupación y propuesta volumétrica Plan Parcial La Sabana



Fuente: Documento Técnico de Soporte Plan Parcial de Renovación La Sabana, elaborado por CONCRETA S.A., 2015.

7. Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal¹⁰

El área objeto de este plan parcial hace parte de la localidad número 1 Usaquén y se encuentra en la esquina noroccidental de la intersección de la avenidas calle 100 y carrera 7ª, al norte de la ciudad de Bogotá y comprende siete manzanas del barrio El Pedregal. Se señala en una crónica que el barrio se ubicaba donde se unían las haciendas del Chicó y de Santa Bárbara, cuyos dueños, Tomás Rueda Vargas y Pepe Sierra, les adjudica-

ron parte de sus tierras a los trabajadores de las haciendas en 1920. Estas familias se dedicaban a la explotación de las canteras y labraron las piedras con las que se construyeron los pilares del capitolio nacional, lo que le dio el nombre al barrio (El Tiempo Zona, 2011). Con el tiempo estos predios fueron cambiando de propietarios hasta el día de hoy, momento en el que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) es el propietario principal de los predios que limitan al norte y al occidente con el equipamiento de defensa y justicia, Cantón Norte. La zona desde entonces ha transformado sus usos y su tipología para brindar soporte a la demanda de usuarios de la zona, principalmente con restaurantes y oficinas.

10. Adoptado mediante el Decreto Distrital 188 del 14 de mayo de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal, ubicado en la Localidad de Usaquén y se dictan otras disposiciones" aclarado y corregido por el Decreto Distrital No. 587 del 19 de diciembre de 2014, "Por medio del cual se aclara y corrige el Decreto Distrital 188 de 2014 que adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal.

Imagen 11. Ámbito de intervención

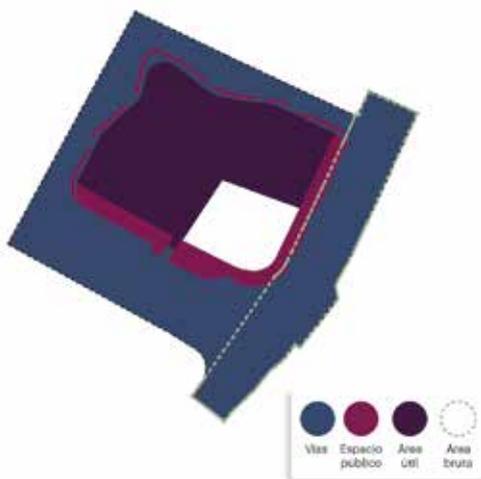


Fuente: Google Earth Pro, 2015.

El plan parcial se emplaza en un área con gran potencial para el desarrollo de proyectos urbanos, con énfasis en la prestación de servicios empresariales y turísticos, y nace como una iniciativa

inicial de CREMIL, continuada por la sociedad Aldea Proyectos S.A, la cual finalmente diseña y gestiona la propuesta adoptada.

Tabla 11. Proyecto urbano aprobado, datos generales del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal



*Según datos UAECD, que pueden variar según actualización catastral

Fuente: Elaboración propia con base en la información tomada del Decreto Distrital 188 de 2014, con base en la imagen tomada del Documento técnico de soporte del Plan Parcial de Renovación El Pedregal, elaborado por Aldea Proyectos S.A.

67.427,50 M² **49.162,36 M²**
ÁREA BRUTA ÁREA PÚBLICA

18.265,14 M² **87***
ÁREA ÚTIL NÚMERO DE
 PREDIOS

106*
NÚMERO DE
PROPIETARIOS

ADOPTADO,
INICIO DE OBRAS DEL
PATIO SITP
ESTADO DE
AVANCE

PRIVADA
INICIATIVA

SOCIEDAD
ALDEA
PROYEC-
TOS S.A.S
PROMOTOR

El proyecto propone un reordenamiento de las manzanas del barrio para generar una súper manzana con una plazoleta principal sobre la esquina de la calle 100 con carrera 7ª. Esta plazoleta contempla el desarrollo subterráneo de un estacionamiento e intercambiador del sistema integrado de transporte masivo (SITP) con un área de 7.700 m², para un total de 5.907,70 m² de espacio público, 1.500 m² de área construida para la localización de un equipamiento público, la construcción de la intersección deprimida de la calle 100-avenida carrera 7ª, la renovación de redes de servicios

públicos, y el mejoramiento y ampliación de algunos perfiles viales.

El proyecto es una apuesta por la densificación y compactación de la ciudad, y aumenta el área construida; así, genera un mejor aprovechamiento y nuevos usos del suelo como los comerciales y los servicios, además de la generación de un área construida para un equipamiento público y un intercambiador del SITP de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 12.
Usos del suelo Plan Parcial de Renovación El Pedregal

| | | |
|--|---|--|
| 9.200 M² DOTACIONAL | 1.500 M² SERVICIOS PÚBLICOS Y DE TRANSPORTE* | 7.700 M² SÓTANO TM - SITP* |
| 85.405,63 M² SERVICIOS EMPRESARIALES | 54.834,45 M² COMERCIO Y SERVICIOS PERSONALES | 140.240,08 M² ÁREA CONSTRUIDA TOTAL |

* La que se requiera para su adecuado funcionamiento

Fuente: Decreto Distrital 188 de 2014.

El plan plantea la posibilidad de pagar por los estacionamientos que no se realicen en el mismo proyecto, lo cual se convierte en un desestímulo a la construcción de los mismos; lo anterior significa, en términos de costos de construcción, la cantidad de sótanos que estos requerirían. Así

mismo, la norma del plan parcial establece un número máximo de estacionamientos y la obligación de adelantar diferentes medidas de tráfico en las distintas etapas del proyecto y señalización, con el fin de asegurar la seguridad vial de la zona.

Imagen 12. Plan Parcial de renovación Urbana El Pedregal

Perspectiva general del
proyecto. Estaciones
Metro y Transmilenio



Estación Metro





**Espacio público
intercambiador**

Fuente: Promotor: Aldea Proyectos S.A., 2015.

BIBLIOGRAFÍA

Aldea proyectos S.A. (2013). *Documento Técnico de Soporte, Plan Parcial El Pedregal, diagnóstico y formulación.* Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20El%20Pedregal/EL_Pedregal_Diagnostico01-10-2013_compress.pdf y http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20El%20Pedregal/EL_Pedregal_formulacion01-10-2013_compress.pdf

Santamaría, C. (2010). *Documento Técnico de Soporte, Plan Parcial Estación Central, contratado por la Corporación Niños Cantores.* Bogotá, Radicado en la Secretaría Distrital de Planeación.

Concreta S.A.S. (2015). *Documento Técnico de Soporte, Plan Parcial Sabana, documentos contratados por inversiones RIV, en Diario Oficial.* Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Renovacion%20Urbana%20La%20Sabana/DTS_La_Sabana.pdf

Concreta S.A.S. (2013). *Documento Técnico de Soporte, Plan Parcial Shaio, documentos contratado por la Fundación AboodShaio - Clínica Shaio.* Bogotá. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Cl%EDnica%20Shaio>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2015). Decreto Distrital 073 de 2015, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "La Sabana", ubicado en la Localidad de Los Mártires y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60958>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto 188 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal", ubicado en la Localidad de Usaquén y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57357>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto Distrital 193 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Clínica Shaio" ubicado en la Localidad de Suba de esta Ciudad, y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57404>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2013). Decreto Distrital 213 de 2013, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Estación Central", ubicado en las Localidades de Santa Fe y los Mártires y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53133>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2013). "Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 334 de 2010 que adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana "PROSCENIO", en *Diario Oficial* Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43241>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2010). Decreto Distrital 334 de 2010, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "PROSCENIO" ubicado en la Localidad de Chapinero, Sector normativo No. 22 de las Unidades de Planeamiento Zonal 88 y 97, El Refugio y Chico Lago", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40093>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto Distrital 420 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Triángulo de Fenicia ", ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59572>

Colombia, Presidencia de la República (2006). Decreto 2181 del 29 de junio de 2006 "por medio del cual se reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Embajada Británica de México, IDTP. (2013). *Desarrollo orientado al transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad.* Recuperado de: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Desarrollo-Orientado-al-Transporte.pdf>

Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D.C. (2013). *Documento Técnico de Soporte, Plan Parcial Estación Central.* Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Estaci%F3n%20Central/DTS_E_C_20-11-12.pdf

Universidad de los Andes. (2014). *Ajustes a la Formulación Plan Parcial Triángulo Fenicia.* Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan_Parcial_Tri%E1ngulo_Fenicia/DTS%202014-08-08-min.pdf

CAPÍTULO III

CONSIDERACIONES SOBRE SUELOS INDUSTRIALES Y BIENES DE INTERÉS CULTURAL



EL RETO DE LA REVITALIZACIÓN URBANA EN SUELOS CON PASIVOS AMBIENTALES

*Andrés Ramírez Hernández*¹

*Laura Hernández Romero*²

*Carlos Eduardo Molano*³

*Pedro P. Menéndez*⁴

*Darwin Guillermo Núñez H.*⁵

1. Andrés Ramírez Hernández, Ecólogo, Magister en Gerencia del Desarrollo. Más de 10 años de experiencia en el área ambiental. Director de Ambiente y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Planeación. Correo electrónico: aramirez@sdp.gov.co.

2. Laura Hernández Romero, Ingeniera Ambiental y Sanitaria, Especialista en Ambiente y Desarrollo Local. Más de 8 años de experiencia en temas de Gestión de Riesgo y ambientales. Profesional de la Dirección de Ambiente y Ruralidad. Correo electrónico: lhernandez@sdp.gov.co

3. Carlos Eduardo Molano, Ingeniero Civil, Hidrólogo de Aguas Subterráneas (D. Hyd. M.Sc.). Subgerente Técnico de Hidrogeocol S.A., con más de 25 años de experiencia en aguas subterráneas y su entorno ambiental. Correo electrónico: carlos_molano@hidrogeocol.com.co

4. Pedro P. Menéndez, Arquitecto, Magister en Intervenciones Ambientales. Con más de 20 años de experiencia trabajando en gestión pública y proyectos privados sobre ecourbanismo y construcción sostenible. Profesional de la Dirección de Ambiente y Ruralidad. Correo electrónico: ambientehumano@hotmail.es.

5. Darwin Guillermo Núñez H. Ingeniero Civil, Especialista en Gerencia Estratégica. Gerente General de Hidrogeocol S.A., con más de 10 años de experiencia específica en el área ambiental. Correo electrónico: darwin@hidrogeocol.com.co.

La expansión acelerada del proceso de urbanización a nivel mundial, producto del crecimiento demográfico y las dinámicas económicas, entre otros factores, ha generado la necesidad de habilitar nuevos espacios urbanos. Muchas ciudades que no tienen suelos para expandirse, y otras como consecuencia del proceso natural de transformación urbana de sus edificaciones e infraestructuras, han emprendido diferentes procesos de renovación urbana.

Muchos de estos procesos urbanos se han desarrollado a través de la transformación y recuperación de espacios abandonados, deteriorados, o de espacios ya ocupados, permitiendo el cambio de uso o el aumento del potencial constructivo. La recuperación urbana de estos espacios puede significar mayores dificultades cuando en estos se han desarrollado usos industriales; por ejemplo se evidencian mayores costos, riesgos y tiempos en la formulación, gestión y ejecución de los proyectos (De Sousa, 2013).

1. INTRODUCCIÓN

Asociados a los usos industriales están los llamados pasivos ambientales, que usualmente son producto de las actividades de transformación de materias primas, principalmente de las plantas manufactureras, maquiladoras, la industria química, la industria petrolera o los rellenos sanitarios, entre otros. Los pasivos ambientales urbanos deben ser gestionados en procesos de renovación urbana con el propósito de revitalizar espacios abandonados, que impiden la articulación social y económica, y generan barreras físicas para la conectividad social, así como espacios propicios para la inseguridad.

El reto es crear los escenarios técnicos, legales, sociales y económicos que faciliten e incentiven la gestión urbanística y ambiental de estos espacios de forma creativa –por ejemplo, los Distritos de arte en la China (Jiongzhi, 2013)–, de tal forma que vuelvan a ser funcionales, productivos y vitales para la ciudad.

2. APROXIMACIONES A LOS PASIVOS AMBIENTALES

La definición de pasivo ambiental involucra la aplicación de un concepto empresarial a los impactos ambientales, particularmente asociados a los procesos productivos. Desde la economía ecológica un pasivo ambiental es la suma de los daños no compensados producidos por una empresa al ambiente a lo largo de su historia, en su actividad normal o en caso de accidente, junto al gasto necesario para impedir daños una vez se cierra la producción; son sus deudas hacia la comunidad donde opera (Russi y Martínez, 2002).

Para los economistas estos pasivos constituyen “externalidades”; es decir, afectaciones al ambiente producidas por fallas del mercado, que hacen que el responsable del daño no sea quien pague la reparación o compensación, sino que sea la sociedad. Se podría decir que dichas deudas son éxitos de traslación de los costos a la sociedad, que permiten a las empresas ser competitivas (Martínez-Alier y O'Connor, 1996).

2.1. DEFINICIONES

Dentro de los sistemas de cuentas ambientales, los pasivos ambientales son la cuantificación de daños debidos al trabajo de extracción y/o uso de los recursos naturales que una persona natural o jurídica ha realizado en su actividad productiva. Deben tomarse como cuentas por pagar o créditos obtenidos de la naturaleza, los cuales tienen pendiente el pago, mediante restitución o compensación (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Para el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) “se pueden entender como la obligación de remediar o compensar el daño causado al ambiente o multas o daños causados por impactos ambientales, producto de no haber abordado de manera diligente, la dimensión ambiental al momento de diseñar y desarrollar un proyecto. Se entienden como la obligación de resarcir daños derivados de conductas negligentes sobre el ambiente y la salud humana” (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

En el documento para la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2002) se define un pasivo ambiental como “toda aquella obligación legal de pagar o incurrir en un gasto como consecuencia de un daño ambiental, un daño social o una sanción”. En 2008, un estudio elaborado por la Universidad de los Andes para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008) establece como pasivo ambiental “La obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”. Lo anterior se basa en la definición que hace Environmental Protection Agency (1996) sobre la responsabilidad ambiental de una actividad. En 2010 un estudio realizado por el Ministerio de Minas y Energía (2010) presenta definiciones enfocadas al tema minero, definiendo el pasivo ambiental minero como “una obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar

o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando este detrimento supera los niveles social, técnica o legalmente aceptables y ha sido causado por una actividad minera”. Adicionalmente, presenta el concepto de pasivo ambiental minero configurado: “Es el pasivo ambiental causado por actividades mineras inactivas, abandonadas y sin responsable evidente, cuya solución el Estado decide asumir, sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares”; aproximándose así a una definición de pasivos ambientales causados por actividades extractivas. Estas definiciones que en principio tienen mayor aplicabilidad en entornos rurales, constituyen un referente para espacios urbanos que replican las condiciones planteadas.

2.2. IMPACTOS Y “REGULACIONES”

Los pasivos ambientales pueden ser generados por la liberación de compuestos, químicos, sustancias peligrosas, o por la degradación de recursos, que por diversas razones no fueron remediados oportunamente. Así, se ocasiona la pérdida del estado ambiental inicial de un sitio, generando desde su liberación efectos adversos y riesgos a la salud pública y el ambiente.

Los riesgos para el ser humano y el ambiente son ocasionados principalmente por la liberación de contaminantes al suelo y agua subterránea, debido a que el contaminante impacta en primer lugar el ecosistema terrestre, y posteriormente puede migrar por la superficie o el aire hasta un ecosistema acuático. Si esto ocurre, se altera la biodiversidad o el contaminante se filtra hasta llegar a un acuífero que se pueda utilizar para consumo humano, o que interactúe con sistemas ecológicos sensibles (con cauces superficiales, manantiales y/o humedales). En esos eventos de contaminación, el principal riesgo a la salud humana lo genera la posible ingestión de agua, alimentos contaminados, o contacto con el suelo o agua superficial.

Actualmente, muchos países tienen y siguen trabajando en leyes y normas para regular los generadores de estos pasivos ambientales, a través de estándares internacionales para identificar, evaluar y recuperar sitios impactados por residuos peligrosos. Este es el caso de Estados Unidos, que regula y controla a través de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA por sus siglas en inglés).

Hay varios estándares internacionales para la evaluación de sitios contaminados; la más acogida por entidades públicas y privadas son las normas de la American Society for Testing and Materials (ASTM), una de las organizaciones de desarrollo de normas más grande del mundo. Dicho organismo creó un estándar específico de alta calidad, para desarrollar evaluaciones ambientales de sitios contaminados con base en análisis de riesgo que pueda impactar la salud humana; proporciona una guía práctica y razonable, y brinda una orientación legal a entidades estatales de regulación, a los inversionistas en procesos de transferencia de propiedad, a los propietarios de los bienes comerciales y, por supuesto, a empresas de consultoría ambiental, facilitando la toma objetiva de decisiones.

El estudio y análisis de los pasivos ambientales en Colombia han sido abordados por entidades de orden nacional, las cuales han liderado acciones para abordar los aspectos conceptuales, normativos y políticos, de tal forma que se pueda establecer una guía en esta materia y dar las pautas para que los diferentes actores involucrados sean partícipes en la gestión integral de los pasivos ambientales.

Existe el *Manual técnico para la ejecución de análisis de riesgo para sitios de distribución de derivados de hidrocarburos*, publicado en el año 2008, por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, actualmente, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), cuyo objetivo es proporcionar un estándar metodológico para la identificación, evaluación y recuperación de sitios contaminados por hidrocarburos, a niveles que protejan a la comunidad y al medio

ambiente. A nivel distrital, en Bogotá la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), como autoridad reguladora de la sustentabilidad ambiental de la ciudad, cuenta con su propia normativa como la Resolución 1170 de 1997, a través de la cual se dictan normas sobre estaciones de servicio e instalaciones afines.

A pesar de lo anterior se evidencia que aún son limitados los enfoques, políticas y reglamentaciones específicas, tanto en lo ambiental como en lo económico, en relación con los pasivos ambientales. Los desarrollos sobre el tema, por lo menos en Colombia, se han enfocado en el sector eléctrico, de hidrocarburos y minero, siendo deficientes los estudios en entornos urbanos por contaminación de suelos por actividades industriales.

3. CASOS DE REVITALIZACIÓN URBANA EN SITIOS CON PASIVOS AMBIENTALES

Tal como lo mencionan Melissa A. Iverson, et ál. (2012), el proceso de revitalización requiere un previo conocimiento profundo y completo sobre las características de los sitios a recuperar, y tener claro los objetivos para su uso final. Con las técnicas adecuadas de identificación y recuperación, estas zonas pueden ser transformadas y ser parte integral de áreas urbanas, generando espacios que permitan atender las diferentes necesidades de las comunidades.

Las tecnologías de remediación para suelos contaminados se pueden clasificar de diferentes maneras, con base en los siguientes principios: (i) estrategia de remediación; (ii) lugar en que se realiza el proceso de remediación, y (iii) tipo de tratamiento. Respecto al primer principio, la estrategia pueden ser: destrucción o modificación de los contaminantes, extracción o separación y aislamiento o inmovilización del contaminante.

Con respecto al lugar donde se realice la remediación, hay dos opciones: *in situ* (sin necesidad de excavar el sitio), o *ex situ* (que implica remover el suelo contaminado antes de su tratamiento). Finalmente, respecto al principio de la tecnología

de remediación, los tratamientos se dividen en tres tipos: tratamientos biológicos (bioremediación), tratamientos fisicoquímicos, y tratamientos térmicos (Volke Sepúlveda, 2002).

3.1. CASO HAMILTON, CANADÁ

En un esfuerzo por promover la remodelación de las tierras en la zona industrial más antigua (DiFrancesco, 2008), la ciudad de Hamilton creó un programa especial (ERASE CIP) que tenía las siguientes metas: retener, expandir y atraer usos industriales y comerciales en el área; aumentar los ingresos de impuestos de propiedad para la ciudad; aumentar el número de empleos en los bordes de la ciudad; mejorar la calidad física y visual de la zona; morar la salud ambiental y la seguridad; aumentar la provisión de viviendas y estimular la inversión, manteniendo la propiedad privada.

Desde el año 2001 seis proyectos se han adjudicado, y una vez se desarrollen se logrará: la remediación y la reurbanización de 11 hectáreas de sitios industriales vacantes y subutilizados; la construcción y remodelación de 27.000 m² de locales comerciales e industriales; la construcción de 93 nuevas unidades de vivienda; 100 nuevos puestos de trabajo de tiempo completo y un ingreso anual para la ciudad del impuesto a la propiedad de 1 millón de pesos.

3.2. CASO VANCOUVER, CANADA

Se reporta un estudio de caso en Vancouver, Canadá (Iverson, M.A. et al., 2012), donde se evidencia que los suelos en estos sitios urbanos se han visto afectados negativamente por las actividades antropogénicas, y que un requisito previo para la recuperación es el conocimiento acerca de las condiciones del suelo en estos lugares. En esta ciudad se llevó a cabo un inventario de suelos por la interpretación y la extrapolación de la información superficial geológica del suelo y

regional. El inventario de suelos resultante se presenta como una serie de secciones transversales topográficas a través de la ciudad; se compila en grupos de manejo de suelos para descripciones generales de las unidades de suelos y para la recomendación inicial para las estrategias de recuperación. Así, se concluye que un inventario del suelo donde se incluya sus propiedades inherentes (minerología, permeabilidad, textura, etc.), proporciona información primordial para el desarrollo de estrategias de remediación y recuperación en zonas potenciales de renovación urbana.

3.3. HOMEBUSHBAY, AUSTRALIA

La renovación urbana ha sido usada como instrumento para gestionar zonas industriales muy contaminadas; este es el caso de la bahía de Homebush, Australia, en donde durante muchos

años funcionó una gran zona industrial en donde la compañía Union Carbide⁶ producía varios químicos tóxicos como agente naranja y dioxinas. Se sabía que parte de sus desechos fueron enterrados. En 1980 comenzó el proceso de remediación lo que permitió la construcción del Parque Bicent

6. Empresa de productos químicos y polímeros de Estados Unidos.

tenario, la restauración de manglares, la construcción de conjuntos residenciales, y se decidió construir allí el Parque Olímpico de Sidney (640 hectáreas) para la celebración de las Olimpiadas en el año 2000. En esta zona se concentró gran cantidad de inversiones para infraestructura, comercio y vivienda.

La remediación no estuvo exenta de polémica, puesto que esta no fue del agrado de algunas ONG ambientales y grupos de vecinos; hubo diferencias entre algunas escalas de la administración pública, las cuales evidenciaron las presiones y debates económicos, jurídicos, técnicos y políticos que rodean estas situaciones. En este caso de pasivos ambientales se logró la remediación de los suelos y el desarrollo de zonas para el espacio público.

3.4. CASO CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

En México hay varios casos descritos por Lindell (2009), específicamente en Ciudad de México, Aguascalientes, Monterrey y Chihuahua. En Ciudad de México hay un caso interesante de propiedades con pasivos ambientales en donde se han desarrollado procesos de renovación urbana, previa evaluación ambiental del sitio y posterior remediación. Este es caso del actual Parque

Bicentenario, en donde desde el año 1933 operaba una refinería petrolera, la cual, como consecuencia de la tecnología con que operó, generó una contaminación en el subsuelo en los terrenos que albergaban sus instalaciones. Por este motivo se ordenó el cierre de la refinería, con el propósito de reducir la contaminación del aire de la zona metropolitana en el Valle de México y preservar la salud de sus habitantes.

Imagen 1. Parque Bicentenario - México. Vista aérea 1935



Fuente: www.parquebicentenario.gob.mx, SEMARNAT, 2015.

Imagen 2. Parque Bicentenario - México. Vista aérea en la actualidad



Fuente: www.parquebicentenario.gob.mx, SEMARNAT, 2015.

Como consecuencia se planteó la realización de un proyecto para construir y operar un parque en el terreno que ocupó la refinería. El proyecto se inició desde comienzos de la década del 2000, con el objetivo de darle un uso recreativo a los predios; en septiembre de 2006 se firma un acuerdo de cooperación entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

y Petróleos Mexicanos (PEMEX), así como con su subsidiaria PEMEX REFINACION (PXR), para adelantar la remediación del predio por la contaminación generada en el subsuelo. El parque se construyó en la parte norte de los terrenos o predios originales de la antigua refinería, y formó parte de las obras para conmemorar la independencia de México.

3.5. NORDHORN, ALEMANIA

Otro caso exitoso se dio en la ciudad de Nordhorn, Alemania, y estuvo relacionado con la industria textil. El cierre definitivo de *Povel van Delden*, una gran fábrica textil en el año 1979, dio lugar a 15 hectáreas de suelo industrial baldío en un barrio próximo al centro histórico de la ciudad⁷. El ayuntamiento de Nordhorn se dio cuenta de la posibilidad de urbanizar una nueva zona para la ciudad y compró el terreno. Se derribó la mayoría de las antiguas fábricas y se planificó una nueva zona residencial. En 1985 se confirmó que la zona había sido contaminada por la industria; se decidió no solo proteger a los ciudadanos frente a los posibles efectos tóxicos de la contaminación mediante un programa de seguridad,

sino también renovar toda la zona. Desde 1987 el Proyecto *Povel* de Saneamiento trata la contaminación debida a la fábrica textil *Povel*.

Dicho saneamiento se ha logrado sin exportar los residuos y la contaminación a otras regiones. Mediante la limpieza del suelo se sentaron las bases para una renovación ecológica poco usual en la ciudad, se crearon nuevos empleos y se dejó espacio para inversiones privadas. *Povel* alojaba en 1996 a casi 500 personas, se construyeron oficinas y tiendas. Con la nueva área *Povel* se ha creado una zona de la ciudad atractiva y animada, con sus propios servicios de tiendas, oficinas y clínicas. Esto y el gran cinturón verde alrededor de la ciudad hacen que *Povel* sea una moderna zona para vivir, que responde a las demandas de un ambiente socialmente positivo, ecológico y con alta calidad de vida.

⁷ Tomado de <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp147.html>

3.6. BOGOTÁ, COLOMBIA

En Bogotá existen pasivos ambientales asociados al uso del suelo, principalmente relacionados con la minería y otras industrias, como es el caso de las canteras y suelos contaminados por pesticidas, hidrocarburos, entre otras sustancias; sin embargo el inventario de dichos pasivos es un ejercicio sin finalizar en la ciudad. Cabe resaltar que estos pasivos ambientales constituyen un riesgo latente para la salud, el ambiente y la infraestructura.

En el centro de la ciudad se ubica el recinto de nueve hectáreas de la Cervecería Bavaria, que estuvo en operación desde 1885 hasta 1970. Grandes partes del recinto fueron reutilizadas para vivienda, hoteles, negocios e instalaciones recreacionales y espacios públicos, cuando en 1983 se desarrolló un plan de recuperación de edificios históricos. Así, en dos edificios históricos de la antigua cervecería se instalaron restaurantes. Si bien el caso no tiene demasiada información asociada a la gestión de los pasivos ambientales, constituye un proyecto piloto en la ciudad (Zamudio, 2012).

Algunos avances adicionales en Bogotá - Colombia. Desde diciembre de 2008, el proyecto de cooperación internacional *Integration* y la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) se dieron a la tarea de realizar un análisis de los componentes ecológicos, urbanos y sociales en el predio Veraguas (28.300 m²), ubicado en la localidad de Puente Aranda, mejor conocido como la antigua Planta de Asfalto de Bogotá; este es el caso piloto de renovación urbana en una zona con suelos contaminados. Se adoptó en Bogotá el modelo de revitalización urbana de la ciudad de Stuttgart (Alemania), y se trabajó sobre la cohesión social y revitalización urbana sostenible, con la inclusión de los sitios con sospecha de

contaminación o deteriorados en la planeación urbana; la minimización de impactos generados a la población aledaña de las zonas del proyecto piloto; el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, y la reactivación económica de dichas áreas (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013).

Desde entonces se ha ido robusteciendo una política pública para el manejo de este tipo de situaciones y se ha empezado a producir información sobre las zonas urbanas en donde es más probable que haya suelos contaminados y otros pasivos ambientales. El programa capacitó a funcionarios de la Secretaría Distrital de Ambiente en la construcción de políticas públicas, conformación de un catastro de suelos contaminados y marcos regulatorios; a la vez, se analizó un caso particular en un predio de 28.300 m² en donde operó una planta de asfalto y se adecuó para ser trasformada en un parque en la localidad de Puente Aranda. La contaminación de suelos se diagnosticó en dos fases: la primera ubicando focos de contaminación y la segunda completando los datos requeridos para definir las medidas para su manejo y determinantes de diseño para el parque.

Una de las conclusiones del proyecto es que existen vacíos normativos en los procesos y procedimientos para el manejo y revitalización de sitios en desuso o con sospecha de contaminación. Un área contaminada puede revitalizarse y generar una iniciativa para un espacio público, así como fortalecer la capacidad institucional que ha derivado en convenios entre la SDA y universidades para avanzar en el catastro de suelos con sospecha de contaminación.

Imagen 3. Predio piloto Veraguas en 2012 y propuesta de diseño del parque



Fuente: Unidad de Mantenimiento Vial, 2015. Ferney Saavedra(2014)

Imagen 4. Propuesta de diseño del parque



Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2013.

4. RETOS EN LOS PROCESOS DE REVITALIZACIÓN URBANA EN SITIOS CONTAMINADOS

Transformar los sitios con pasivos ambientales en lugares integrados a la vida urbana implica asumir los retos de política pública y los liderazgos desde las entidades del Estado. Para esto hay algunos elementos propuestos por Hula Richard, et ál.(2012), a los que se llega después de analizar en el año 2012 varios ejemplos de gestión urbana de pasivos ambientales en Italia, Reino Unido, Estados Unidos, República Checa, China y Alemania. A continuación se plantean algunos de estos:

1. OBJETIVOS:

Es importante iniciar con la definición de objetivos y prioridades de la gestión urbana en estos sitios (el desarrollo económico urbano, la protección de la salud humana, recuperar suelo para su desarrollo, entre otros). A manera de ejemplo, en Estados Unidos en el año 2010 una encuesta en la que participaron casi 200 mandatarios locales estimó que para el 80% de ellos el principal objetivo de la renovación urbana en sitios con pasivos ambientales era la revitalización de los barrios; de la misma forma, para el 79% de ellos incrementar la base de cobro de impuestos era estratégico; para el 75% la creación de nuevos empleos era prioritario, y para el 62% mejorar la protección ambiental urbana era un objetivo a conseguir (De Sousa, 2013).

En este punto vale la pena tener en cuenta lo planteado por Kramer, C., et ál.(2014), cuando indican que muchos estados y municipios en los Estados Unidos que iniciaron sus experiencias de revitalización urbana en sitios con pasivos ambientales priorizaron como objetivo central el desarrollo económico de la ciudad. Sin embargo, el objetivo de la justicia ambiental, la participación de la comunidad y el desarrollo sostenible de la ciu-

dad resultaron ser recomendaciones sugeridas para otros municipios, producto del aprendizaje. La justicia ambiental, además, requiere involucrar y beneficiar a los vecinos históricamente afectados por dichos pasivos, impidiendo procesos de expulsión de estos actores, en búsqueda del principio de equidad (Eisen, 1999).

2. MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL:

Es precisa la construcción de capacidades técnicas, tanto en instituciones públicas como privadas y comunitarias; esto significa fortalecer los métodos y protocolos de investigación, medición y estimación de impactos ambientales y sociales. Los procesos de revitalización urbana deben incluir estudios detallados que permitan identificar la existencia o ausencia de algún tipo de contaminación, y las alternativas para la mitigación de sitios que tienen el potencial de revitalizarse.

Se debe tener en cuenta que las sustancias contaminantes pueden haberse impregnado en los materiales de construcción, lo cual deberá ser tenido en cuenta en el manejo de los escombros de demolición, pues implica que dejen de tratarse como un simple residuo de demolición y construcción (RCD) y pasen a considerarse residuo peligroso (RESPEL), y se tengan que atender las normas para su manejo.

Si las sustancias peligrosas llegaron al subsuelo pueden migrar por efecto de las aguas subterráneas; en los suelos con alto contenido de limos y arcillas, la velocidad del agua y la infiltración de sustancias son muy lentas, pero en suelos porosos donde las aguas de los acuíferos se movilizan con mayor rapidez, las sustancias peligrosas pueden migrar a grandes distancias en muy poco tiempo. Esto puede significar que un predio en donde no ha habido antecedentes de industrias con procesos tóxicos se vea afectado por alguna industria vecina que haya tenido fugas sobre una corriente de agua subterránea, o que la contaminación generada por una industria pueda afectar una extensión mucho más allá de su ubicación. Estos análisis deben permitir el diseño de las me-

didas para la mitigación, y pueden incluir desactivación físico-química, encapsulado (garantizar con barreras físicas que el contaminante no entre en contacto con seres vivos), o remoción de materiales y su manejo especial.

De la misma forma se requieren normas claras y estrictas que obliguen a las industrias a evitar y resarcir los pasivos ambientales. En Colombia no existen normas estatales o municipales en materia ambiental que regulen el cierre de empresas. Tampoco se han regulado procedimientos para documentar la calidad ambiental de un terreno o para examinar los suelos con el objeto de tener la garantía de que estén libres de cualquier contaminación (Urb-al III Integration, 2011).

En el mediano y largo plazo se necesitan inventarios de suelos contaminados o con presunción de contaminación. La mayoría de las ciudades en Colombia no tiene un inventario de suelos contaminados o con presunción de contaminación. Bogotá requiere un inventario de estas zonas que no sólo será útil para procesos de revitalización urbana, sino para enriquecer el conocimiento de las amenazas existentes en la ciudad y de esta manera desarrollar estrategias para manejarlas. Actualmente, la Secretaría Distrital de Ambiente lidera un proceso de inventario de los suelos con presunción de contaminación, de acuerdo con las actividades antrópicas potencialmente contaminantes del suelo definidas por SDA; así, se dará una línea base para las actuaciones del Distrito Capital en la gestión para la remediación de estos pasivos ambientales y su planificación urbana.

3. GESTIÓN DE RESPONSABLES Y COMPROMISOS:

Uno de los obstáculos reportados en varios casos a nivel internacional y que también existe a escala municipal en Colombia es el reconocimiento de los responsables y de sus compromisos. Esto significa determinar los causantes de los pasivos – que no siempre son los mismos propietarios –, definir el rol del Estado en cada caso y el rol de quienes promueven proyectos urbanísticos para recuperar estos sitios, y generar reglas claras para todos.

También es importante establecer el reconocimiento de actores sociales que han resultado afectados por la existencia de los pasivos, como los vecinos del lugar. Además, resulta estratégico vincular como interesados a los gremios, la academia y las agencias de cooperación y demás instituciones internacionales especializadas en el tema. El trabajo en red resulta prioritario para superar rápidamente la curva de aprendizaje.

Esta gestión, en principio, debe contar con el liderazgo de las entidades públicas, y no exime a los causantes de todo tipo de responsabilidades y eventuales sanciones en el marco regulatorio y normativo de cada municipio, región o país.

4. FINANCIAMIENTO:

Es preciso definir estrategias o programas de financiamiento que incentiven y/o aceleren el proceso de revitalización urbana en lugares con pasivos ambientales. Varias experiencias a nivel mundial han demostrado la necesidad de generar incentivos para la revitalización, y que sus inevitables costos y tiempos de gestión urbanística no sean elementos disuasivos frente a los eventuales interesados en desarrollar los proyectos. Algunas opciones involucran: el apoyo estatal y/o becas para la investigación y el desarrollo de estudios de impacto ambiental; las subvenciones y financiamiento a los impuestos prediales; el congelamiento o cancelación de impuestos mientras dura la recuperación del pasivo; la implementación de una política de cancelación de impuestos atrasados; la exención de cargas para el desarrollo urbanístico; el reembolso de gastos asociados a la planeación, diseño y desarrollo de los proyectos urbanísticos; la flexibilización y articulación de los instrumentos de planificación territorial, implementación y liderazgo de proyectos piloto por parte del Estado, entre otros (RCI Consulting and Regional Analytics Inc., 2004).

Una estrategia adicional para financiar el desarrollo de estos sitios es explorar la opción de los seguros ambientales. El sector privado, los gobiernos locales y organizaciones sin fines de lucro pueden promover el uso de estos seguros en

las propiedades privadas y públicas, tal como lo describe Wernstedt (2003).

5. EVALUACIÓN:

por último, es necesario generar algunos sistemas de seguimiento que permitan la medición y el cumplimiento de las metas y objetivos planteados desde el comienzo de los proyectos urbanísticos; de esta forma se podrán realizar evaluaciones periódicas que permitan brindar seguridad y tranquilidad a todos los interesados, y eventualmente permitan la aplicación de medidas correctivas.

La gestión de pasivos ambientales en procesos de urbanismo sostenible no debe ser vista como un problema imposible de tratar, ya que esto conlleva posibles abandonos de este tipo de proyectos y las áreas que cobijan. Dichas iniciativas deben ser concebidas como una oportunidad para las ciudades, para generar un tema de responsabilidad con las comunidades vecinas de este tipo de sitios, opciones de inversión por parte del sector privado, y mejoramiento de la salud ambiental en las ciudades. Se debe contar con el liderazgo del Estado a través de políticas públicas claras, regulaciones técnicas y normativas, así como baterías de incentivos que permitan la gestión.

5. CONCLUSIONES

En Colombia aún son limitados los enfoques, políticas y reglamentaciones en relación con los pasivos ambientales en entornos urbanos por suelos contaminados. Un conocimiento profundo de sitios con pasivos ambientales (identificación y caracterización) permite utilizar técnicas adecuadas para su recuperación y revitalización de tal forma que se generen espacios que atiendan las necesidades de las comunidades.

A nivel mundial existe evidencia sobre casos exitosos de revitalización urbana en suelos con pasivos ambientales. Bogotá, a través de la Secretaría Distrital de Ambiente, ha iniciado el proceso de identificación de sitios con sospecha de contaminación; lo cual es base fundamental para fortalecer técnica y normativamente a la ciudad para desarrollar futuros proyectos de revitalización urbana en esos sitios.

En la gestión urbana de sitios con pasivos ambientales es clave: definir los objetivos para su uso final, fortalecer las capacidades técnicas de los actores con relación a la identificación de sitios y alternativas de remediación, definir el rol de los diferentes actores o interesados (responsable del pasivo, Estado, academia, etc.), definir estrategias de financiamiento para la revitalización urbana en sitios con pasivos ambientales, y adelantar una evaluación y seguimiento a los proyectos de revitalización que se desarrollen para garantizar el mejoramiento continuo.

BIBLIOGRAFÍA

De Sousa, C. A. (2013). *Publicly Subsidized Brownfield Redevelopment*. En White, S. ByKotval, Z.Z. (2013). *Financing Economic Development in the 21st Century*. 2nd Edition. New York: M.E. Sharpe.

Eisen, J. (1999). *Brownfields Policies for Sustainable Cities*. Duke Environmental Law & Policy Forum, 9, 187-229.

Environmental Protection Agency - EPA. (1996). *Valuing Potential Environmental Liabilities for Managerial Decision Making: A review of Available Techniques*, December 1996, Washington D.C.EPA 742R-96-003

Guerrero Ruíz y Asociados. (2014). *Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono*. Informe final. Recuperado de: http://www.upme.gov.co/SecionMineria_sp/ESTRATEGIA_REGULATORIA_PARA_INTERVENCION_DE_AREAS_AFECTADAS.pdf

Jiongzhi, L. (2013). *Creating a Social and Cultural Space. A Continuation of Urban Memory: Opportunities and Obstacles for Developing Art Districts in the Process of Chinese Urban Revitalization, Three Case Studies in Shanghai, Beijing, and Xi'an*. Indiana: Ball State University - Department of Urban Planning.

Kramer, C., et al. (2014). *Brownfields: From Redevelopment to Revitalization*. Center for Energy and Environmental Policy. University of Delaware, Newark.

Lindell, A. (2009). *Revitalización urbana de sitios contaminados a través de ejemplos en México*. GTZ, México.

Martínez-Alier, J. y O'Connor, M. (1996). Ecological and Economic Distribution Conflicts. En Constanza, R., O. Segura y J. Martínez-Alier, J. (Ed.), *Getting Down to Earth: Practical Application of Ecological Economics*. Ed. Island Press, Washington D.C.

Iverson, M, A., Holmes, E., y Bomke, A. (2012). *Development and Use of Rapid Reconnaissance Soil Inventories for Reclamation of Urban Brownfields: A Vancouver, British Columbia, Case study*. University of British Columbia, Faculty of Land and Food Systems, Vancouver, British Columbia.

Ministerio del Medio Ambiente. (2000). *Dimensionamiento de los pasivos ambientales en Colombia. Una visión nacional y regional hacia el futuro: memorias talleres regionales*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente.

Ministerio de Minas y Energía - Econometría. (2010). *Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia, Bogotá*. Bogotá. Informe final elaborado por Econometría para Ministerio de Minas y Energía 2010.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008). *Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos Ambientales*. Informe final. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, actualmente, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2008). *Manual técnico para la ejecución de análisis de riesgo para sitios de distribución de derivados de hidrocarburos*, Bogotá.

, (1996). *La descontaminación del suelo en Povel: una solución local para un problema global en la Baja Sajonia*. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp147.html>

Hula, R.C., Reese, L.A., y Jackson-Elmoore, C. (2012). *Reclaiming Brownfields: A Comparative Analysis of Adaptive Reuse of Contaminated Properties (Global Urban Studies)*. MPG Books Group, UK.

DiFrancesco, R. J. (2008). *Planning and Brownfields: A Primer for Architects and Planners*. Canada Mortgage and Housing Corporation, Hamilton, Ontario. Recuperado de: http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/bude/himu/coedar/upload/OAA_Planning_Brownfields_EN_-w.pdf

RCI Consulting and Regional Analytics Inc. (2004). *Brownfields Redevelopment for Housing: Literature Review and Analysis*. CMHC. Hamilton, Ontario.

Russi, D. y Martínez-Alier, J. (2002). *Los pasivos ambientales*. Íconos, Revista de FLACSO, 015, pg 123-131.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2013). *Veraguas. Propuesta piloto de revitalización sostenible de Bogotá-Colombia*. Bogotá.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2015). *Parque Bicentenario*. Recuperado de: <http://www.parquebicentenario.gob.mx/acerca/refineria.html>

Unidad de Planeación Minero Energética. (2002). *Econometría. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico*. Bogotá.

Urb-al III Integration. (2011). *Desarrollo urbano sostenible en Latinoamérica. Parte 1: Estudio sobre las condiciones generales para la revitalización de áreas urbanas en México, Colombia, Ecuador, Brasil y Chile. Ciudad de Stuttgart*. Ciudad de Stuttgart, Quito.

Volke Sepúlveda, T, Velasco, J. A. (2002). *Tecnologías de remediación para suelos contaminados*. México: INE-SEMARNAT.

Wernstedt, K. (2003). *Insuring Redevelopment at Contaminated Urban Properties*. Public Works Management Policy, 8(2), 85-98.

Zamudio, C. (2012). *Condiciones generales para la revitalización de áreas urbanas en desuso con sospecha de contaminación en Latinoamérica*. Territorios, 26, 83-105.

RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO CULTURAL: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

Sandra Karime Zabala Corredor¹

1. Gerente de Urbania Consultores SAS. Arquitecta de la Universidad de los Andes (Colombia). Máster en Diseño Urbano, Oxford Brookes University (Inglaterra). Máster en Restauración y Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Urbano, Universidad de Alcalá de Henares (España). Consultora especializada en temas urbanos, de ordenamiento territorial y de patrimonio cultural, en especial en centros urbanos e históricos. Correo electrónico: skzabalac@gmail.com

Diversas intervenciones en Colombia y el mundo han demostrado que la necesidad de renovar algunas zonas de la ciudad y el requerimiento de mantener en ellas evidencias visibles del pasado, son dos factores compatibles y complementarios. Trabajados en su justa proporción, dan un valor agregado a los proyectos que pueden marcar la diferencia frente a otros desarrollos.

El planteamiento que se hace en este artículo parte de esa realidad: la renovación urbana y la conservación del patrimonio cultural son compatibles y complementarios; son dos partes de una misma realidad. Se apuesta, por lo tanto, a que los procesos de renovación urbana mantengan muestras visibles y tangibles del pasado.

1. INTRODUCCIÓN

Para sustentar ese postulado, el artículo se desarrolla en cinco partes principales: en primer lugar se revisan razones por las cuales es importante el patrimonio cultural en procesos de renovación urbana; en la segunda parte se revisa la manera como Bogotá maneja y reglamenta su patrimonio cultural; en tercer lugar se muestran las principales dificultades existentes en la relación patrimonio-renovación urbana, formas para hacer frente a ellas y algunos ejemplos de casos en los que se ponen en práctica; en cuarto término se ahonda en los incentivos y las compensaciones, como instrumentos que hacen parte de las soluciones y pueden contribuir de forma significativa al acercamiento entre el patrimonio cultural y la renovación urbana; finalmente se plantean unas conclusiones.

2. ¿POR QUÉ MANTENER EVIDENCIAS VISIBLES Y TANGIBLES DEL PASADO EN PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA?

Ninguna sociedad puede separarse completamente de su pasado. El paisaje nunca es una página en blanco en la cual la sociedad pueda dibujar libremente. Tratar de lograr tal condición es una libertina devastación de pasados esfuerzos de la humanidad. Cada sociedad deja sus huellas en el paisaje, reflejando las aspiraciones y problemas de ese momento. Esas huellas son parte de la herencia para las futuras generaciones las que, cuando les corresponda, alterarán, adicionarán, preservarán o borrarán. De esta forma el paisaje (...) adquiere su propio 'geniusloci'. (Whitehands, 1987)

La ciudad es el resultado de su historia; es el foco de interacciones entre las fuerzas sociales y el espacio construido que las contiene. Es el producto de la sobreposición, la amalgama y el esfuerzo de las diversas generaciones que la han habitado y han expresado en ella su cultura, sus ideales, sus necesidades, su espíritu, sus sueños y la verdad del momento determinado vivido (Larkham en Slater, 1990:362).

A través de la historia, el tejido urbano creado por la combinación del urbanismo y la arquitectura ha estado constituido por los elementos y espacios construidos por el hombre, con la doble y simultánea condición de satisfacer una necesidad y expresar un ideal. La ciudad, producto de dicha condición, ha sido aceptada por las nuevas generaciones como una realidad; a modo de un hecho cumplido que es parte de la sociedad y ha sido asimilado como su propia cultura, como la

base sobre la cual nuevos valores, nuevas necesidades, nuevos desarrollos pueden crecer y ser satisfechos (Zabala, 1992:2). La ciudad actual es una muestra del poder de transformación que tienen las urbes para adaptarse a las condiciones de cada momento sin perder la esencia de lo que han sido históricamente.

Lynch (1972) expresa que las personas necesitan una fuerte imagen de tiempo que vincule pasado, presente y futuro. La amalgama de las diferentes sociedades que han habitado una ciudad y la forma como han plasmado en ella sus realidades hacen cada lugar único e irrepetible, y es esa unicidad la principal base de la identidad y el sentido de lugar o *geniusloci* (Butina, 1991).

Larkham (en Slater, 1990:350) plantea que un hombre:

(...) debe sentir que pertenece a un lugar en espacio y tiempo, lo que él, conscientemente, busca en el pasado. (...) Esa mirada hacia atrás es una necesidad psicológica. Hay una necesidad humana por estímulos visuales que le brinde orientación sobre sus raíces físicas y culturales. Tales estímulos los encuentra en áreas (...) que han sobrevivido relativamente sin modificaciones, proporcionándole así símbolos de estabilidad: la confirmación visual del pasado es un punto de referencia fijo de inestimable valor. (Larkham en Slater, 1990:350)

La permanencia de las evidencias del pasado, visibles, tangibles, identificables y entendibles por el común de la gente, y no solo por expertos, proporcionan símbolos de estabilidad y dan sustento a la memoria cultural. Esas muestras son el patrimonio cultural y en especial el patrimonio material, con especial relevancia de los inmuebles por su visibilidad y fácil entendimiento.

Es, por lo tanto, la preservación de evidencias visibles del pasado del lugar la forma de continuar

construyendo ciudad, así como en la historia de la humanidad se ha hecho: manteniendo elementos que si bien fueron concebidos en el pasado, y por lo tanto corresponden a otras formas de vida, han logrado permanecer vigentes hasta el momento presente. Así, pueden seguir siendo partes vivas de la ciudad, ya sea, como mínimo, como referencias visuales de ese pasado, o preferiblemente como piezas útiles para la vida de la ciudad y sus habitantes.

Imagen 1. Museo histórico de Berlín. Arquitecto leoh Ming Pei



Fuente: Sandra Zabala, 2014

3. EL PATRIMONIO CULTURAL EN BOGOTÁ

Bogotá ha asumido la protección del patrimonio cultural desde varias décadas atrás. En una primera etapa con la definición de normas orientadas a su conservación, exclusivamente; a partir de la década de los ochenta también con las intervenciones en edificaciones y espacio público de la Corporación La Candelaria; desde 2000, con la adopción del Plan de Ordenamiento Te-

ritorial (POT) (Decreto 619 de 2000, modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004), además de lo que ya se estaba haciendo, se el Programa de Patrimonio.

A partir del POT Bogotá actúa en pro de la protección del patrimonio desde diferentes frentes. Algunos de ellos son (Zabala, 2008):

- La redefinición del tratamiento de conservación, como base para determinar la reglamentación dirigida hacia la salvaguarda y protección de edificaciones y sectores. Es un tratamiento existente desde varios años atrás, que se revisa y reorganiza a partir del POT.

- La expedición de normas para su manejo e intervención, tanto generales (como el caso del Decreto 606 de 2001), como específicas para cada sector o localización, en el marco de las fichas reglamentarias de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).
- La definición de estrategias, programas, proyectos y acciones para su salvaguarda, desde el programa de patrimonio, incluido como una de las líneas de acción (programas prioritarios) del POT.
- El estudio, documentación y clasificación de los inmuebles, que responden al subprograma de Inventario, Documentación y Registro. En ese contexto se propone elaborar las fichas de valoración individual de inmuebles de interés cultural y de aquellos localizados en los sectores de interés cultural.
- La definición de algunos incentivos y compensaciones.
- La continuación del desarrollo, financiación y/o construcción de proyectos específicos, labor que se realiza principalmente desde la Corporación La Candelaria, ahora Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, y se ha hecho desde su creación.
- La reorganización de la institucionalidad encargada del tema, como respuesta al respectivo subprograma.

La conservación como tratamiento urbanístico que define una línea específica hacia la cual se debe dirigir la norma urbana para los inmuebles y los sectores clasificados como tal, "(...) tiene por objeto proteger el patrimonio construido de la ciudad, para asegurar su preservación involucrándolo a la dinámica y a las exigencias del desarrollo urbano, para que sea posible su disfrute como bien de interés cultural y permanezca como símbolo de identidad para usas habitantes"², a partir de diversas modalidades y áreas de aplicación (Zabala, 2008):

Tabla 1.
Tratamiento de conservación: modalidades y áreas de aplicación

| MODALIDAD | ÁREAS DE APLICACIÓN |
|---|---|
| SECTOR DE INTERÉS CULTURAL (SIC) | Sectores antiguos: centro histórico y cascos fundacionales de los municipios anexados |
| | Sectores con desarrollo individual: como Teusaquillo, Palermo, La Merced |
| | Sectores con vivienda en serie: como El Polo, Niza |
| INMUEBLE DE INTERÉS CULTURAL (IIC) | En áreas consolidadas |
| | En áreas no consolidadas |

Fuente: elaboración propia con base en Decreto 190 de 2004.

². Decreto 190 de 2004, Artículo 378.

Los Sectores de Interés Cultural (SIC) son zonas completas de la ciudad, protegidas como conjunto (edificaciones, vías, parques); sus inmuebles tienen diversas categorías de protección, desde las más restrictivas (conservación monumental y conservación integral), hasta las que pueden llegar a ser demolidas (reestructuración).

Los Inmuebles de Interés Cultural (IIC) son edificaciones sueltas, localizadas fuera de los sectores de interés cultural, en sectores con cualquier otro tratamiento.

Las zonas centrales de las ciudades, por el hecho de ser sus áreas más antiguas, tienen implícitas los dos temas de estudio en este artículo: contienen una parte significativa de edificaciones, lugares, manifestaciones culturales, que han logrado

sobrevivir y decantarse como parte de la memoria y la identidad urbana, y como elementos del patrimonio a proteger; además, tienen lugares que han entrado en deterioro físico, social y económico, o no cuentan con una estructura urbana y edificatoria que permita aprovechar las posibilidades que ofrece su localización estratégica, y por lo tanto requieren transformarse y aprovecharse mediante procesos de renovación urbana (Acero, 2010).

La convivencia de estas dos realidades se hace también evidente en algunos de los sectores específicos sujetos a plan parcial de renovación urbana, ya sea por la presencia en su territorio de IIC o, como ocurre en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, por hacer parte del borde del centro histórico.

Imagen 2. **Imagen actual Plan Parcial Triángulo de Fenicia**



Fuente: Sandra Zabala, 2015

4. REALIDAD DE LA RELACIÓN PATRIMONIO-RENOVACIÓN URBANA EN EL MARCO DEL PLAN PARCIAL

La frecuente convivencia del patrimonio inmueble y la renovación urbana en Bogotá ha presentado diversas dificultades que demandan atención, para que se asegure que las dos continúen compartiendo los mismos espacios. Algunas de las más relevantes se exponen a continuación.

¿COSTOS VS. BENEFICIOS ECONÓMICOS?

Para entender la realidad de la relación entre renovación urbana y patrimonio es necesario comenzar por comprender que en los procesos de renovación urbana, en sectores donde existen inmuebles protegidos, la preservación de las edificaciones patrimoniales surge como un aparente obstáculo en el camino hacia la obtención de los máximos beneficios. Esto, no solo porque en la mayoría de los casos representan pocos beneficios (poca altura y limitada área construida), sino también porque su intervención con frecuencia demanda altos costos.

En realidad los planes parciales de renovación urbana son una oportunidad para financiar la conservación del patrimonio, a partir de las posibilidades que este instrumento ofrece: 1) manejos económicos y financieros que generan la oportunidad de pagar los costos derivados de la conservación, y aseguran un mayor equilibrio en el reparto de las cargas y los beneficios; 2) instrumentos de gestión y financiación orientados a permitir simultáneamente la viabilidad de la renovación urbana y de la preservación del patrimonio (Franco, 2010).

Los incentivos y las compensaciones son instrumentos utilizados en diferentes partes del mundo, incluso en Colombia, para asumir, por parte del Estado, el compromiso con la salvaguarda del patrimonio cultural como un interés general. Por la relevancia de estas herramientas en la relación entre renovación urbana y patrimonio, serán tratadas de forma independiente más adelante.

IDENTIFICACIÓN DEL PATRIMONIO A PROTEGER: LISTADO E INVENTARIOS

La identificación de los sectores, inmuebles, tradiciones y objetos a ser conservados es el primer paso en el propósito de salvaguarda del patrimonio cultural en cualquiera de sus manifestaciones. La ley de la cultura y sus diferentes actos administrativos establecen que las diferentes escalas del territorio³ pueden definir el inventario de los bienes considerados como aquellos que se deben proteger como parte de su memoria colectiva y su identidad. De esta forma, por ejemplo en Bogotá, existen bienes protegidos por el nivel nacional y otros catalogados como patrimonio distrital.

Dentro de la sustentación objetiva de los inventarios siempre existe por lo menos un grado mínimo de subjetividad; evitar dicha subjetividad al máximo es una de las metas buscadas en los actos administrativos de las diferentes escalas territoriales, y para ello se definen lineamientos, procedimientos y criterios cada vez más completos y específicos.

A pesar de lo anterior, los listados de bienes patrimoniales actuales son la suma de las decisiones tomadas durante varias décadas, con muy diversos procedimientos, instancias de decisión, requerimientos y criterios, no todos suficientemente sustentados o coincidentes con la visión actual de lo que se quiere preservar y de cómo se debe respaldar la decisión de protección.

El Decreto 70 de 2015 acoge, como parte del régimen de protección de los Bienes de Inte-

3. Nación, departamentos, Distritos, municipios.

rés Cultural Distritales (BICD), la conformación de la lista indicativa de candidatos para Bien de Interés Cultural (BIC), establecida desde el nivel nacional a partir de la Ley 1185 de 2008 y sus normas reglamentarias. Asimismo, establece este decreto la tarea de consolidar el inventario de los BIC declarados con anterioridad y determina que los procedimientos para declaratorias, revocatorias y cambios de categoría, serán los mismos establecidos para el ámbito nacional.

Es esta una oportunidad para que Bogotá aclare qué está interesada en conservar, excluya lo que no se ajuste con ese interés e incluya aquello que está fuera y merece ser salvaguardado.

Para esta tarea el punto de partida es la definición de criterios de valoración claros, consensuados y asertivos que oriente la conformación del listado, de tal forma que esté incluido todo lo que debe estar y solo lo que debe estar.

Bogotá, a partir de su POT (Decreto 190 de 2009) en el Artículo 312 definió siete criterios de valoración:

-
1. Representar una o más épocas de la historia de la ciudad o una o más etapas en el desarrollo de la arquitectura y/o urbanismo en el país;
 2. Ser un testimonio o documento importante, en el proceso histórico de planificación o formación de la estructura física de la ciudad;
 3. Ser un ejemplo culturalmente importante de un tipo de edificación o conjunto;
 4. Ser un testimonio importante de la conformación del hábitat de un grupo social determinado;
 5. Constituir un hito o punto de referencia urbana culturalmente significativo en la ciudad;
 6. Ser un ejemplo destacado de la obra de un arquitecto, urbanista, artista o un grupo de ellos de trayectoria reconocida a nivel nacional o internacional;
 7. Estar relacionado con personajes o hechos significativos de la historia de la ciudad o del país.
-

A pesar del aporte de estos criterios, en su aplicación se encontró que son muy generales y, por lo tanto, con base en ellos puede incluirse gran parte del *stock* inmobiliario de Bogotá como edificios a conservar, por lo cual no causaron el beneficio que se pretendía.

En el nivel nacional los criterios y valores están definidos en el Artículo 6 del Decreto Nacional 763 de 2009. Aunque estos dan mayores herra-

mientas para sustentar las declaratorias y para consolidar una política respecto a lo que se quiere salvaguardar, no han sido aún adoptados ni utilizados integralmente en Bogotá.

De cualquier forma, la definición final de lo que es importante proteger para que permanezca en el tiempo como manifestación física de la memoria colectiva es potestad de cada lugar y depende de su propia historia, de sus ideales y de la mane-

ra como las diferentes generaciones han plasmado en el territorio sus formas de vida.

Hace falta un paso final, posiblemente ya avanzado por las entidades a cargo de la materia, para terminar de unificar y concretar los criterios con los que Bogotá va a consolidar el listado distrital de patrimonio cultural, y con los que seguirá alimentándolo.

La revisión del listado de edificaciones a preservar incluye las localizadas en áreas sujetas a planes parciales de renovación urbana, con el objetivo de confirmar si las ya incluidas deben seguir siendo parte del patrimonio a proteger, y de vincular edificaciones, manifestaciones de patrimonio inmaterial, espacios públicos y actividades que deben ser preservadas, aunque aún no hagan parte del listado a salvaguardar. La definición del patrimonio a proteger en los planes parciales de renovación urbana también requiere

criterios de valoración claramente establecidos, discutidos entre las diferentes instancias y posiciones (unas hacia la conservación y otras hacia el reemplazo de las edificaciones); criterios negociados bajo el precepto de prelación del beneficio general sobre el beneficio particular, y dados en el marco de una concepción incluyente del patrimonio cultural, que supera la visión del patrimonio arquitectónico como el único a valorar.

Aunque los criterios que se establezcan para el Distrito deben ser la base de la valoración del patrimonio en los planes parciales de renovación urbana, por la ya mencionada realidad de la especificidad de cada lugar se requieren criterios particulares para valorar el patrimonio del territorio a renovar.

En el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, por ejemplo, se tuvo como criterio de partida:

(...) [se] considera fundamental que en los procesos de renovación urbana, que casi por definición modifican sustancialmente el pasado urbano de un sector, continúen huellas y testigos vivos de lo que ha hecho parte de esa zona de la ciudad hasta el momento. Tal es el caso del trazado urbano, que ya está siendo incorporado en el plan parcial, pero también de algunas edificaciones, que son muestras más claramente identificables por los ciudadanos corrientes, como huellas de ese pasado a recordar.

De esta manera es posible responder a la condición del sector como borde del centro histórico y a la vez enriquecer el proyecto de renovación con el reto de hacer convivir las edificaciones antiguas con las nuevas en una condición diferente que, además de poner en valor los elementos a conservar y asegurar su adecuada preservación, proporcione un carácter particular a un proyecto que se construye donde antes hubo algo diferente (Zabala, 2012:132).

Imágenes 3 y 4. Triángulo de Fenicia 2014



Fuente: Sandra Zabala, 2014

Adicionalmente, para la definición final de las edificaciones a conservar, se identificaron como criterios específicos:

- Se conoce que la arquitectura de esta zona es modesta, no es tan antigua y nunca fue especialmente destacada en la ciudad, pero es la que allí existió y, por lo tanto, más que mirarla comparativamente con otras edificaciones y sectores de Bogotá, se revisan desde el propio contexto y desde sus permanencias, con el fin de dejar en lo posible los ya mencionados testigos del pasado como sobrevivientes y parte integral del proceso de renovación de Fenicia.
- Se reconoce la avenida Jiménez en este sector, como una vía de amplio perfil y que cuenta además con la presencia del parque Germania y el sobre-ancho de lo que antiguamente fue la plaza de la Aduana y, por lo tanto, no conforma una unidad de conjunto con el costado sur de la vía, a diferencia de lo que ocurre hacia el occidente de la carretera 4. En tal sentido, se plantea la posibilidad de redefinir los límites del centro histórico

en este tramo, para que en lugar de ser las edificaciones a los dos frentes de la vía, pase a ser su eje. En cualquier caso se reconoce su importancia como borde del centro histórico y como parte de la avenida Jiménez y, en ese contexto, se hace la valoración patrimonial más allá de su pertenencia o no al sector histórico.

- Se busca que en lo posible las edificaciones a conservar conformen conjuntos que hagan más sólida la presencia de los testigos del pasado que se quieren incorporar al proyecto de futuro para el sector, propuesto a partir del plan parcial de renovación. Esto se refuerza con el reconocimiento de la existencia en el sector de conjuntos de edificaciones claramente identificables.
- Se reconoce que la estructura de la división predial no ha sido uno de los principales valores desde su primera urbanización y, por lo tanto, se propone que la preservación de las edificaciones no incluya tal división (Zabala, 2012:133).

Estos criterios se desarrollaron y concretaron a partir de una valoración general realizada desde la morfología urbana de las manzanas, la división predial, y las permanencias y cambios de las edificaciones en lo referente a la estructura formal de sus cubiertas, para lo cual se analizaron aerofotografías de diferentes momentos.

Asimismo se realizó una valoración individual de cada una de las edificaciones protegidas, en la que se analizaron las transformaciones, la existencia o no de hechos históricos y el estado de mantenimiento y de conservación. Todo ello, como base para la definición de valores históricos (antigüedad, testimonio, documental), simbólicos (representatividad histórica o actual para la comunidad) o estéticos (singularidad, autenticidad, conservación de tipología, volumetría o morfología, entre otros). Se incluyó igualmente la valoración del patrimonio del sector por parte de la comunidad, captada a partir de diversos procesos.

La valoración realizada dio como resultado la continuidad de unos inmuebles como bienes de interés cultural –a pesar de que algunos no tenían valores especialmente destacados–, el cambio de categoría o exclusión de otros, y la protección de la panadería de Doña Blanca como patrimonio inmaterial, por ser lugar de reunión, punto de referencia y parte de la materialización de la identidad de la comunidad consultada.

En otros ejemplos, a partir de la valoración específica del patrimonio del lugar, se salvaguardaron edificaciones a pesar de no estar protegidas. Este es el caso de los Talleres Robledo en el Plan Parcial Simesa en Medellín (García en Torres y García, 2010) y las 68 nuevas edificaciones protegidas en 22@Barcelona (22@ Barcelona, n.d).

En este último, se parte del interés por promover "(...) un modelo urbano diverso, en el que los nuevos edificios y espacios públicos conviven con los trazos históricos y los elementos representativos del pasado industrial del barrio y crean un entorno de gran valor cultural, en el que confluyen tradición e innovación". Con el propósito de recuperar los símbolos de la memoria industrial, una

de las actividades que contribuyó de forma más clara a definir el espacio urbano de Poblenou y de Barcelona, se modificó el catálogo de patrimonio de la ciudad. La conservación del conjunto de edificaciones protegidas se reforzó con la preservación de otros elementos como pasajes, edificios de viviendas y estructuras parcelarias, con instrumentos normativos específicos (22@ Barcelona, n.d).

En síntesis, en la definición del patrimonio a proteger en los planes parciales de renovación urbana, el punto de partida es entender la relevancia tanto de la conservación del patrimonio como de la renovación urbana para la ciudad, y encontrar el balance para hacer de los dos una realidad. La relevancia de la conservación del patrimonio cultural dada a partir de una valoración objetiva, con criterios claramente planteados y con la vinculación de los diferentes interesados; la de la renovación urbana dada a partir de argumentos para demostrar, por ejemplo, casos específicos de reemplazo de edificaciones que pueden brindar un mayor beneficio general que su salvaguarda, y argumentos para asumir la articulación con los nuevos desarrollos y la protección de las muestras del patrimonio cultural, protegidas como valor enriquecedor para el proyecto.

EFFECTOS DE LA NORMATIVA URBANA

Las normas aplicables a los bienes de interés cultural y sus colindantes son rígidas y limitan el desarrollo. Ese no es un problema en sí mismo, sino una necesidad y una realidad ineludible en el camino hacia la salvaguarda de sus valores, y la minimización de los impactos negativos que las nuevas edificaciones o intervenciones inadecuadas pueden generar.

A pesar de ello, se ha identificado la necesidad de cierta flexibilidad tanto en las normas como en los lineamientos para el manejo del patrimonio, especialmente en procesos de renovación urbana; a diferencia de las intervenciones puntuales, ya sea de edificaciones protegidas o de sus colindantes, en estos procesos existen cambios de fondo en el

territorio que modifican el contexto del patrimonio a salvaguardar y, en consecuencia, necesitan respuestas diferentes. Si el propósito es conseguir un equilibrio para hacer viable la compatibilización de la renovación urbana y el patrimonio –si bien las normas del nivel nacional dan al patrimonio una mayor jerarquía– en aspectos normativos se requieren acuerdos y equilibrio, basados en el “gana-gana” como principio general de las negociaciones. Para ello es necesario partir de parámetros claros y consensuados, y vincular a expertos en temas patrimoniales en el estudio y en la toma de decisiones.

La reglamentación para el tratamiento de conservación tiene otro conflicto, asociado a la falta de definición de algunas normas, debido a la particularidad de cada edificación⁴ y, en consecuencia, a la dificultad de definir normas generales.

4. La posibilidad de intervención de un inmueble patrimonial o los colindantes depende de las características particulares de cada edificación o de sus vecinos. En España esta situación la resolvieron mediante la elaboración de fichas normativas para cada predio patrimonial y para cada manzana. En estas se establece con exactitud las posibilidades de desarrollo de cada predio. De cierta forma es un avance del proyecto de intervención.

Como respuesta a esta situación se han creado juntas, comités y consejos que, junto con las entidades a cargo del tema, revisan los procesos de intervención y complementan, caso a caso, los lineamientos normativos para cada edificación.

La división predial como un valor a conservar, por ejemplo, es uno de los parámetros que con frecuencia se define como lineamiento de las intervenciones y es una de las bases para prohibir la subdivisión predial en la mayor parte de las normas patrimoniales. Esta se refiere principalmente a la forma como originalmente se dividieron las manzanas, por ejemplo en cuartos o en octavos, lo cual se considera por algunos expertos no solo un valor a proteger, sino también un factor importante en la definición de la escena urbana resultante.

Imagen 5. Copenhague



Con frecuencia, también son considerados como valores a conservar los siguientes: la continuidad de la paramentación, la presencia de antejardines cuando existen, la condición de predios esquineros o medianeros, la tipología aislada o continua de las edificaciones, algunas de ellas establecidas como normas explícitas para los inmuebles patrimoniales.

En la valoración realizada en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia se vio la necesidad de no mantener la división predial como un valor a preservar, lo cual permite integrar las edificaciones patrimoniales al conjunto general del proyecto, y asegurar su sostenibilidad y la funcionalidad y lectura del proyecto como un todo unificado y coherente; pero se asimilaron como realidades a asumir y como determinantes del proyecto general, la paramentación y el empate en altura de las nuevas construcciones, así

como la conservación de los principales elementos morfológicos y tipológicos, y la condición de inmuebles medianeros y con tipología continua de los bienes preservados. Asimismo, como ya se mencionó, también en 22@Barcelona la “estructura parcelaria” fue uno de los elementos preservados para reforzar la conservación del conjunto de edificaciones listadas.

En relación con el lenguaje arquitectónico que deben tener las nuevas edificaciones en contextos patrimoniales, la norma urbana no define lineamientos diferentes a evitar lo que coloquialmente se conoce como “guatavismos” o falsos históricos, que pretenden recrear en tiempos actuales lenguajes formales de momentos anteriores.

Al respecto, Francisco de Gracia en su libro *Construir en lo construido* afirma:

(...) En el umbral del siglo XXI el patrimonio edificado no puede asumirse como una realidad puramente arqueológica fosilizada en el tiempo. Hoy el patrimonio urbano debe conservarse en gran medida, pero también revalorizarse e incluso acrecentarse. Se trataría de organizar políticas activas que incluyan también aportaciones contemporáneas siempre que no menoscaben la importancia de lo existente. Debemos resistirnos a aceptar que hoy ya no estamos en condiciones de seguir construyendo los conjuntos históricos del futuro y que sólo nos queda prolongar sin el legado del pasado. (Gracia, 2001, Introducción)

De Gracia plantea que existen muy diversas formas de actuar ante el patrimonio y la ciudad construida desde unos niveles de intervención⁵, los patrones de actuación⁶ y las actitudes frente al contexto⁷, para él todas formas válidas (incluidos los falsos históricos), dependiendo de la concepción y la decisión del arquitecto.

5. Modificación circunscrita, modificación del locus, pauta de conformación urbana.

6. Conformación del tejido urbano, oclusión del espacio urbano, continuidad de imagen, recreación de formas tipológicas, colisión de estructuras formales.

7. Arquitectura descontextualizada, de contraste, historicista, folclórica, de base tipológica, del fragmento, contextual.

Si bien existen controversias al respecto, en Colombia, y en concreto en Bogotá, la norma general está orientada a buscar el empate con las edificaciones patrimoniales para evitar culatas si estas son de tipología continua. En cualquiera de los casos se propende por mostrar la época actual en la que se está construyendo, con el lenguaje formal correspondiente, en algunos casos siguiendo, y en otros no, interpretaciones contemporáneas de elementos tipológicos o morfológicos de las edificaciones patrimoniales vecinas.

En síntesis, la norma urbana y los lineamientos normativos que se establecen desde las instancias competentes requieren encontrar ese justo

medio que permita proteger las edificaciones patrimoniales y sus valores, y hacer realidad la renovación urbana. Parte de la solución está en un mayor grado de flexibilidad en ciertas normas de patrimonio, pero también es necesaria la conciencia de los promotores de los planes parciales de renovación urbana, para permitir no solo la conservación de los bienes de interés cultural, sino también su puesta en valor, su respeto y su vinculación como parte integral del proyecto urbano. Para esto también se requieren normas que, aunque sean o parezcan ser rígidas, son necesarias para garantizar la salvaguarda de los valores del patrimonio cultural.

El Decreto Distrital 70 de 2015 abre una primera puerta para concretar este planteamiento, en la medida en que, desde el numeral 1 del Artículo 5, establece como una de las competencias de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) "Desarrollar propuestas normativas para armonizar la protección del patrimonio cultural con el ordenamiento territorial de la ciudad y los instrumentos de planeamiento, financiación y gestión urbana". De esta forma se consolida la potestad de la SDP para ajustar las normas de inmuebles patrimoniales a las condiciones particulares de los planes parciales de renovación urbana, en la búsqueda del equilibrio entre la conservación de los valores urbanos y arquitectónicos esenciales, la posibilidad de permitir la renovación, y la certeza de conseguir la articulación de los dos.

TRÁMITES Y CONFLUENCIA DE ENTIDADES DE DIFERENTES NIVELES

Los largos y complejos trámites para cualquier tipo de gestión relacionada con los inmuebles o los sectores de interés cultural⁸ son otro factor de dificultad en la relación patrimonio-renovación urbana, y están parcialmente relacionados con la ya mencionada falta de precisión de algunas normas patrimoniales.

Los procedimientos implican la vinculación de di-

8. Inclusiones, exclusiones, proyectos de intervención de edificaciones patrimoniales o sus colindantes.

ferentes entidades e instancias⁹, las cuales llevan a cabo trámites con largas duraciones que extienden la de por sí compleja gestión de los planes parciales de renovación urbana. Esta realidad, explicable desde diversas causas, contribuye a la concepción del patrimonio como un castigo que debe intentar abolirse y evitarse, asumida por algunos propietarios, promotores y ciudadanos.

Sin duda, la preservación del patrimonio cultural requiere procedimientos y conceptos adicionales de instancias especializadas, pero es una realidad el efecto negativo directo que producen los largos trámites y gestiones en el interés de tener o intervenir edificaciones patrimoniales.

Una intervención en el centro histórico, por poner el más complejo de los ejemplos, requiere la aprobación del proyecto por parte del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, entidad en la cual, si se cumplen los términos establecidos internamente en la institución, se demora 45 días si no hay requerimientos a los interesados. Posteriormente debe conseguirse la aprobación del Ministerio de Cultura, en donde el interesado debe radicar directamente y esperar respuesta en un tiempo que está determinado por la disponibilidad del funcionario a cargo¹⁰. Finalmente, luego de una larga espera¹¹, el proyecto puede ser radicado en la curaduría, en donde podrían encontrar errores, por ejemplo en temas estructurales que no hayan sido revisados en las instancias anteriores, y que puede requerir repetir el proceso, seguramente no ya en el mismo lapso de tiempo, pero sí con tiempos adicionales que alargan aún más la gestión.

9. Ministerio de Cultura y Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para Bienes de Interés Cultural del orden nacional, además de instancias distritales según el tipo de procedimiento; Secretaría Distrital de Cultura, Secretaría Distrital de Planeación, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Consejo Distrital de Patrimonio Cultural para Bienes de Interés Cultural del orden distrital, según el caso.

10. El Ministerio de Cultura tiene a cargo la revisión de los proyectos en bienes de interés cultural del ámbito nacional y, por lo general, un solo funcionario tiene varios departamentos del país para revisar intervenciones, además de otras funciones.

11. Puede durar entre seis meses y un año, o en ocasiones más.

El Decreto 70 de 2015 define el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural, las funciones de las entidades que lo conforman, y homologa términos y requisitos con los establecidos en el nivel nacional, de tal forma que se unifican lenguajes; sin embargo, no establece medidas para simplificar los procedimientos y acortar los tiempos. No obstante, esto es un avance que da esperanzas de llegar a puntos intermedios que, sin abrir puertas para la afectación del patrimonio, permitan acortar y facilitar los procedimientos, y contribuir así en la disminución de obras ilegales.

PATRIMONIO INTEGRAL E INCLUYENTE¹²

Otra dificultad que se debe analizar es el énfasis frecuentemente dado en los valores de las edificaciones singulares y destacadas¹³, como aquellas que “merecen” ser conservadas, desconociendo los valores tanto de inmuebles de arquitectura doméstica como de otro tipo de manifestaciones del patrimonio cultural.

Imagen 6. Puebla, México



Fuente: Sandra Zabala, 2013

12. Es aquel que reconoce que las evidencias del pasado, de la identidad y de la cultura se manifiestan en edificaciones de diferentes tipos, escalas, épocas y lenguajes, pero también en otros hechos materiales e inmateriales. Esta mirada holística del patrimonio demuestra que en procesos de renovación urbana existen muy diversas formas de mantener vivo el pasado del lugar que se interviene.

13. Iglesias, conventos, plazas de mercado, estaciones de tren y, en general, edificaciones de escala mayor que la arquitectura doméstica.

Retomando la apuesta inicial de este artículo, en los procesos de renovación urbana se debería asegurar la salvaguarda de elementos tangibles del pasado del lugar, no solo cuando existan edificaciones especialmente destacadas. En ocasiones, inmuebles sencillos de arquitectura doméstica con características propias del momento de conformación del sitio a renovar, el trazado urbano original, un parque, una escultura, un árbol, o incluso elementos simbólicos de lo que fue el lugar, pueden ser esa evidencia de la historia que mantiene viva y “presente” la memoria urbana.

Nuevamente, en Triángulo de Fenicia el estudio histórico y la valoración de las edificaciones arrojaron que, por los propios orígenes del barrio, no existieron inmuebles con valores destacados comparativamente con otros bienes de interés cultural de la ciudad. A pesar de ello, el criterio de partida para la valoración fue apostar por la permanencia de edificaciones que mostraran la historia del barrio desde los valores propios del lugar y, en consecuencia, se incorporaron al proyecto elementos sencillos de arquitectura doméstica, e incluso se protegió una panadería por su valor para la comunidad como punto de encuentro y reunión.

En otros ejemplos como Parque Central Bavaria en Bogotá, Puerto Madero en Buenos Aires, o los ya citados Simesa en Medellín y 22@Barcelona, se protegieron edificaciones en su mayoría de arquitectura industrial. Algunas de ellas fueron transformadas en edificaciones singulares, ya sea porque pasaron a ser exentas¹⁴, por el manejo formal y tipológico que le dieron, o por la nueva actividad que alojaron¹⁵. Otras fueron reutilizadas en los usos principales del proyecto de renovación (vivienda, oficinas, comercio). En todos los casos, independientemente de su manejo formal y funcional, los inmuebles conservados se han convertido en los “edificios ancla” de las áreas renovadas y en la imagen que los identifica.

14. La mayor parte de ellas hacían parte de manzanas con tipología continua, rodeadas de edificaciones similares incluso en sus usos, y pasaron a ser inmuebles aislados y únicos en el contexto.

15. Equipamientos en general, con énfasis en los culturales.

La determinación de salvaguardar en los planes parciales elementos de patrimonio material o inmaterial que no hagan parte de los listados establecidos por la nación o el Distrito, puede darse simplemente como una decisión del proyecto y asumir su protección sin necesidad de declaratoria; no obstante también puede implicar, si así se decide, presentación ante las autoridades competentes para ser incorporados: primero en la Lista Indicativa de Candidatos a Bien de Interés Cultural (LICBIC) y posteriormente, si se acoge la propuesta, a la lista del patrimonio del Distrito.

INCENTIVOS Y COMPENSACIONES COMO PARTE DE LA SOLUCIÓN

Se puede afirmar que una de las principales causas de la problemática del patrimonio en Colombia, no solo en procesos de renovación urbana, es la dicotomía existente entre la condición de la conservación del patrimonio cultural como un interés general de la ciudad o la nación, y la propiedad privada de la mayoría de los inmuebles protegidos. De esta forma, la obligación de conservar no está necesariamente en cabeza de quienes tienen interés en que ello ocurra.

Desde el punto de vista teórico existen principios como la función social de la propiedad, que debería ser una base suficiente para que los propietarios siempre asumieran la protección del patrimonio con responsabilidad; sin embargo, en la práctica con frecuencia no es así. Existe una diferencia entre postulados como este y el día a día del patrimonio y el de sus propietarios –en términos económicos, de seguridad, de composición familiar, entre otros–, que dejan sin afrontar algunos puntos fundamentales en la conservación, situación que ha permitido que se pierdan valores y piezas importantes de la memoria colectiva. Sería importante revisar más a fondo lo que en la cotidianidad está ocurriendo con el patrimonio para plantear posibles reorientaciones o complementos a la política actual. Parte de la respuesta a esta realidad está en los incentivos y las compensaciones, orientadas a conseguir un mayor equilibrio de las cargas y los beneficios asociados a la preservación del patrimonio cultural.

INCENTIVOS

En Bogotá, el Artículo 316 del POT (Colombia, 2004) determina los incentivos que acoge la ciudad para la conservación de los bienes de interés cultural: equiparación de los inmuebles a estrato uno para el cobro de tarifas de servicios públicos; exención de la obligación de dotar los proyectos de vivienda con equipamiento comunal privado; exención de la obligación de construir estacionamientos adicionales a los originales; posibilidad de albergar una gama de usos más amplia que la permitida en el sector en el que se localizan los inmuebles de interés cultural; beneficios tributarios como exoneración del pago del impuesto predial (reglamentado por el Acuerdo 105 de 2003 y el Acuerdo 185 de 2005) y exoneración del pago del impuesto de delimitación urbana para el desarrollo de proyectos.

Todos estos incentivos han estado vigentes, en algunos casos incluso desde antes del POT, y aunque no se pueden negar los efectos positivos que han tenido en el mejoramiento de algunas edificaciones y en el estímulo a la realización de proyectos de intervención, los efectos no han alcanzado la dimensión que podrían tener. Esto, debido a que los recursos “ahorrados” por los propietarios de los inmuebles a partir de los incentivos no necesariamente son invertidos en la conservación y puesta en valor del inmueble.

Lo anterior no implica que se deban abolir los incentivos, pero pareciera ser necesario reorientarlos para que contribuyan más efectivamente a la real conservación y puesta en valor del patrimonio construido. Para ello se requiere que los incentivos no sigan siendo vistos como una indemnización por la aparente “minusvalía” que implica la condición de bien patrimonial, sino como una forma de repartir las cargas asociadas a la conservación de estos inmuebles; como una ayuda para hacer que los bienes de interés cultural mantengan los valores que condujeron a su protección.

Podría estudiarse la opción, por ejemplo, de otorgar algunos de estos incentivos proporcionalmente a la inversión efectiva en la salvaguarda del bien

patrimonial; orientarlos a fines específicos buscados, como la recuperación del uso residencial en las áreas centrales o la potenciación de algunos usos comerciales que se quieran promover en algún eje específico, como por ejemplo en el proyecto para el Eje Ambiental de la avenida Jiménez, incluido en el Plan de Revitalización del Centro Tradicional. Podrían no otorgarse exenciones en algunos lugares pero asegurar la destinación específica por parte de los recursos provenientes de inmuebles patrimoniales en ellos mismos o en el sector en el que se localizan; orientar el trabajo de las instituciones y de los ciudadanos, no tanto hacia la visión del patrimonio concebido principalmente como hecho físico y como pieza de museo, sino principalmente hacia su utilidad como *bien* que debe contribuir a generar riqueza y a mejorar la calidad de vida de sus propietarios y usuarios, partiendo siempre de su condición como patrimonio cultural y, en consecuencia, de la necesidad de conservarlo y ponerlo en valor (Zabala, 2008).

También podrían desarrollarse incentivos de carácter no económico desde la gestión urbana y del patrimonio, que contribuyan con el objetivo de protección (Zabala, 2008):

- Énfasis en aspectos urbanos, económicos y sociales, como puntos imprescindibles de la gestión del patrimonio, en especial cuando se trata de sectores, orientados a la reactivación y recuperación;
- Mejoramiento de la seguridad, los conflictos sociales, la imagen de los sectores en los que se localiza el patrimonio construido;
- Investigación y búsqueda de alternativas para asegurar la productividad y rentabilidad de las edificaciones, asegurando como punto de partida la conservación de los valores patrimoniales;
- Búsqueda de inversionistas y gestión para conseguir su vinculación a proyectos específicos en edificaciones patrimoniales o que las involucren;

- Planteamiento de proyectos concretos para sectores o edificaciones, incluyendo la gestión con los propietarios;
- Creación de cooperativas de materiales para conseguir insumos a precios más económicos, con base en el principio de la economía de escala;
- Asistencia técnica a los propietarios para apoyar la adecuada intervención, orientar la identificación de problemas significativos, dar bases para el reconocimiento de patologías, entre otros;
- Gestión de créditos blandos orientados a intervenciones en inmuebles patrimoniales y apoyo para conseguirlos.

En síntesis, puede llegar a ser un mejor incentivo para la salvaguarda del patrimonio construido un trabajo organizado y contundente de gestión, orientado a disminuir su visión como una carga y a aumentar la concepción de que tener una edificación patrimonial es un beneficio, también desde el punto de vista económico.

Por poner solo dos ejemplos de lo anterior, una de las tareas que realizó la Corporación La Candelaria en sus primeros años de existencia (década de los 80 del siglo XX), orientada a la recuperación del espacio público, fue dar un giro al proceso progresivo de deterioro que estaba teniendo la parte oriental del centro histórico de Bogotá y animara la intervención y recuperación

de sus edificaciones. En un segundo ejemplo, la demanda que existe por oficinas para abogados en el edificio del antiguo Banco Comercial Antioqueño, frente al Palacio de Justicia, lo convierte en un inmueble útil y rentable, que le permite tener un muy buen estado de conservación y de mantenimiento, contrario a lo que ocurre con otros edificios cercanos, también protegidos.

Por el contrario, edificaciones patrimoniales valiosas como la mayoría de las que se localizan en el sector occidental del centro histórico¹⁶ presentan problemas de deterioro, subutilización de los pisos altos, intervenciones inadecuadas en fachada, especialmente para alojar usos comerciales, ocupación de patios y desaparición de estos y otros elementos tipológicos. La causa principal de tales dificultades es el efecto de deterioro del sector, que no propicia demanda de utilización de las edificaciones, o si lo hace, implica intervenciones que afecta sus principales valores.

COMPENSACIONES: TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

El Decreto 190 de 2004, POT de Bogotá, determina la transferencia de derechos de construcción y desarrollo (TDCD), como la principal compensación para el patrimonio construido del Distrito Capital.

El Artículo 48 de la Ley 388 de 1997 define:

Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen, como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento [esto es, la decisión de determinarlos como de conservación], mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.

16. Entre las carreras 8 y 10, la calle 6 y la avenida Jiménez.

En la concepción de la Ley 388 de 1997 se reconocen cargas asociadas a la condición de una edificación como bien de interés cultural, que en la práctica incluyen tanto una edificabilidad limitada respecto a los inmuebles no patrimoniales, como los costos asociados al mantenimiento e intervención de las edificaciones para conservar sus valores. Las normas nacionales que reglamentan la TDCD¹⁷ asumen como cargas únicamente las primeras.

Un segundo punto de controversia de la TDCD es la base para calcular la menor edificabilidad a compensar. Las normas nacionales determinan que debe hacerse por comparación con el sector geoeconómico homogéneo donde se localiza el inmueble. Es decir, la comparación se hace a partir de la edificabilidad promedio de la zona homogénea en la que se localiza el inmueble patrimonial, por lo cual, cuando se trata de un IIC, puede estar en sectores con edificabilidades y alturas suficientes para generar una diferencia que otorgue derechos a transferir y vender. Por el contrario, los bienes patrimoniales ubicados en sectores de interés cultural, en los cuales por lo general las edificabilidades son bajas, los pone en desventaja respecto a aquellos localizados en áreas con normas más permisivas en edificabilidad (inmuebles de interés cultural). En consecuencia, se aumentan las inequidades, en este caso entre bienes patrimoniales dependiendo de su localización¹⁸.

17. Decreto Ley 151 de 1998 y Decreto Nacional 1337 de 2002.

18. Podría discutirse si las limitaciones en la edificabilidad de los inmuebles con tratamiento de conservación, y en especial los localizados en sectores de interés cultural, podrían ser comparados con los ubicados en áreas de consolidación urbanística, en donde no es posible cambiar los índices ni las alturas. Sin embargo, es necesario tener presentes dos puntos al respecto: 1) las implicaciones económicas que tiene el mantenimiento y la conservación de los bienes patrimoniales independientemente de su localización 2) la condición de los sectores de interés cultural como barrios o áreas que tienen valores urbanos y de conjunto, así como grupos de edificaciones que, además de ser valiosos patrimonialmente, han logrado mantenerse con cierto grado de autenticidad en el tiempo; por lo tanto, podrían ser más relevantes para la memoria urbana que muchos de los inmuebles de interés cultural dispersos en la ciudad. De esta forma, resulta incoherente excluirlos de las TDCD.

Surge entonces un tercer punto de discusión en relación con la TDCD: ¿cómo se asegura que los recursos recibidos por la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, o por lo menos parte de ellos, sean invertidos en la edificación? ¿Cómo contribuye la TDCD al propósito de conservación y puesta en valor del patrimonio, y no solo a “indemnizar” por la menor edificabilidad?

Ejemplos como el centro histórico de Ciudad de México –en donde se reglamentó una distribución de los recursos resultantes de la TDCD de tal manera que se aseguraron unos recursos para el mantenimiento de la edificación en el tiempo y se destinó una pequeña parte a la recuperación del sector histórico como conjunto–, deja lecciones de cómo esta herramienta puede contribuir de forma más efectiva al verdadero propósito de la conservación.

Las compensaciones, específicamente la TDCD, son herramientas probadas en otros lugares del mundo¹⁹ en donde se han puesto en evidencia los problemas²⁰ que pueden generar, pero también han demostrado que pueden manejarse con flexibilidad para que, además de retribuir por la inequidad de una menor edificabilidad, contribuyan a la conservación real y la puesta en valor del patrimonio construido.

Bogotá debe retomar la implementación de las TDCD, lo que implica tareas de diversos tipos: definición de áreas generadoras y receptoras²¹, normas urbanísticas, procedimientos, creación

19. Ciudad de México, Francia, Estados Unidos, España y Brasil.

20. Algunos de los principales problemas están asociados a la concepción de las TDCD como una compensación por la inequidad generada por una menor edificabilidad en relación con los vecinos y, en consecuencia, el ser otorgada por una única vez al propietario del momento sin retribución a cargo. La falta de condicionamientos incluye la no exigencia de invertir los recursos obtenidos o por lo menos parte de ellos, en la conservación y mantenimiento en el tiempo de la edificación. Asimismo, se identifican dificultades en la operatividad de la adjudicación y venta o transferencia de los títulos valores que se deben generar para poder transferir los derechos de edificabilidad.

21. En procesos de renovación urbana, las áreas generadoras y receptoras podrían estar en el mismo plan parcial.

de fondo de compensaciones, gestiones con la nación para estudiar y concretar cambios en las normas a escala nacional. Existe un camino ya recorrido en este campo en Bogotá y sería ne-

cesario un impulso final para hacer realidad este instrumento, por lo menos en una primera etapa mientras se revisan los posibles cambios en las normas nacionales.

5. CONCLUSIONES

Es indudable que la renovación urbana y el patrimonio cultural son dos caras complementarias de una misma realidad de las ciudades, que deben y pueden compartir escenarios y estrategias. Metrópolis como Bogotá no pueden prescindir de ninguna de estas caras en su continuo y necesario proceso de "reinención", requerido para responder a sus condiciones cambiantes y las de sus ciudadanos.

El hecho de compartir espacios de interés, al igual que la existencia de conflictos como los mencionados en este artículo, conllevan a la necesidad de buscar respuestas y superar obstáculos en la relación patrimonio-renovación urbana.

Algunas de las soluciones recaen en aspectos económicos y financieros asociados principalmente a la vinculación del Estado, para acercar el interés general de la conservación con las cargas que ello genera. Instrumentos como los incentivos y las transferencias de derechos de construcción y desarrollo, así como otras herramientas existentes, por descubrir, o por aplicar en nuestro contexto, son parte ineludible de la respuesta; no obstante, son necesarios ajustes para llevarlas a la práctica y para conseguir que se cumplan tanto los objetivos de la conservación, como el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados de ella.

Asimismo, se requiere cierto grado de flexibilidad desde los dos frentes para permitir su convivencia armónica: procedimientos más ágiles y sencillos para bienes patrimoniales; normas de patrimonio menos rígidas en algunos aspectos, que permitan su sostenibilidad y su integración con el proyecto general sin perder sus principales valores; inclusiones y exclusiones de edificaciones protegidas, basadas en valoraciones hechas a partir de criterios patrimoniales claros pero también desde el proyecto en su conjunto; apertura a la posibilidad de modificación del proyecto físico y económico para permitir ganancias de otro tipo a partir de la salvaguarda del patrimonio, como ser un "gancho de venta", o ser el icono del proyecto; definición de la norma específica en el marco de los planes parciales, garantizando que sea viable la convivencia y complementariedad del patrimonio y la renovación urbana.

Estas y tantas otras alternativas que se han utilizado en muy diversos ejemplos en otros países, o que aún están por descubrirse, hacen evidente la relación existente entre renovación urbana y patrimonio, así como la posibilidad de compartir espacios y convivir. Será necesario partir siempre de un marco de negociación que permita llegar a acuerdos, en los que se asegure la convivencia armónica y la viabilidad de los dos.

En este contexto, salvaguardar siempre por lo menos una evidencia visible, tangible e identificable del pasado de los lugares en procesos de renovación urbana debería ser una apuesta ineludible.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, N. (2010). *Renovación urbana, renovación humana*. Revista Escala, 220, año 47, 9 -14.

Butina, G. (1991). *The Art of Building Cities*. Joint Centre for Urban Design. Oxford: Oxford Polytechnic.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004, "por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997, "por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto Ley 151 del 22 de enero de 1998, "por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República de Colombia. (2002). Decreto 1337 del 29 de junio de 2002, "por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Franco, Á. (2010). *Impactos socioespaciales de la renovación urbana*. Bogotá: Editorial Escala.

Gracia de, F. (2001). *Construir en lo Construido. La arquitectura como modificación*. España: Editorial Nerea.

Lynch, K. (1972). *¿What Time is this City?* Cambridge: MIT Press.

Slater, T.R. (Ed.). (1990). *The Built Form of Western Cities*. Inglaterra: Leicester University Press, Leicester & London.

Torres, P. y García, M. (Eds.). (2010). *Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Whitehands, J.W.R. (1987). *The Changing Face of Cities: Study of Development Cycles and Urban Form*. Oxford: Basi Blackwell.

Zabala, S. (1992). *Conservation of Character and Urban Quality in Quinta Camacho, Bogotá* (Dissertación inédita). J.C.U.D. Oxford Brookes University Oxford.

Zabala, S. (2008). *Los Incentivos y las compensaciones para el patrimonio cultural inmueble en el POT de Bogotá*. (Artículo inédito). Universidad Nacional de Colombia.

Zabala, S. (2012). *Estudio histórico y valoración de los inmuebles localizados en el sector del Programa Progres Fénicia.* (Consultoría inédita). Universidad de Los Andes. Bogotá.

Zabala, S. (2015). *Un nuevo modelo de ciudad: recuperando el patrimonio, 22@ Barcelona - El distrito de la innovación.* Recuperado de: <http://www.22barcelona.com/content/view/87/132/lang,es/> en julio 15, 2015.

CAPÍTULO IV LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES



UNA MIRADA DESDE LA COMUNIDAD AL PROCESO DE RENOVACIÓN URBANA

Carolina Villate¹

1. Antropóloga de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se encuentra trabajando como contratista de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría de Planeación y lleva trabajando dos años en procesos de participación ciudadana en planes parciales de renovación urbana. Correo electrónico: carovillate@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Con el presente artículo se quiere exponer la perspectiva de algunos actores de la comunidad involucrada en los planes parciales de renovación urbana, sus preocupaciones, intereses y propuestas en el marco de los procesos de participación que se dieron en la adopción de los planes parciales de renovación urbana. Se estudió la percepción de varios sectores de las comunidades involucradas en los planes parciales mencionados, sobre el proceso de participación que se ha llevado a cabo en cada caso, de acuerdo a las etapas del plan parcial establecidas en el Artículo 4 del Decreto Nacional 2181 de 2006: 1. Etapa de formulación y revisión; 2. Etapa de concertación y consulta; 3. Etapa de adopción, y 4. Etapa de gestión. Se indagó sobre las principales problemáticas y aspectos a fortalecer en estos procesos, así como las experiencias exitosas que se han venido desarrollando en cada caso.

Teniendo en cuenta que son muy distintos los actores y las miradas sobre el proceso de participación en planes parciales de renovación urbana, realizar un artículo que responda a los distintos intereses y enfoques de las comunidades que se encuentran en las áreas delimitadas para estos proyectos habría sido imposible. Por esto, fue necesario realizar entrevistas y recopilar, de acuerdo a las etapas del plan parcial, las principales problemáticas frente al proceso.

Para este estudio se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas a líderes o actores influyentes en los distintos procesos de participación de los siguientes planes parciales: Triángulo de Fenicia, Proscenio, Sabana y Estación Central. Se tuvo también en cuenta los procesos de participación que la Secretaría Distrital de Planeación ha acompañado desde las direcciones de Participación y Comunicación para la Inversión y de Patrimonio y Renovación Urbana, en el marco de los planes parciales de renovación urbana adoptados hasta el 2015.

2. LOS CUESTIONAMIENTOS SOBRE LA RENOVACIÓN URBANA

La planeación urbana nos toca a todos desde diferentes puntos: la apertura de una vía, la construcción de un parque o equipamiento, la demolición de edificaciones para la construcción de edificios más altos, los cambios de usos, etc. (Healey, 2006). Todo esto genera cambios en la forma habitual de vivir en un territorio y en las relaciones que se dan en las condiciones anteriores al cambio. Para el ser humano todo cambio implica un proceso tanto de aprendizaje como de desapego, y ese proceso mismo generab miedos, in-

seguridades e incertidumbres; estas sensaciones pueden presentarse tanto a nivel individual como social, y están dadas sobre las consecuencias de esos cambios (miedo a lo desconocido) o sobre la capacidad de controlar o incidir en sus resultados (dudas sobre la propia capacidad).

En el marco de los procesos de renovación urbana se plantean grandes cambios que pretenden mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona y de la ciudad en su conjunto, pero que

configuran transformaciones de la vida de los habitantes y, por lo tanto, resistencia como estrategia para disminuir o eliminar la ansiedad que todo proceso de cambio puede generar.

Dentro de la comunidad que hace parte de un proceso de renovación urbana se pueden encontrar actores con roles diferentes en el proceso de participación y discusión del proyecto; por ejemplo, como voceros que expresan la ansiedad que sufre el resto de la comunidad, líderes que se niegan por completo al cambio, o líderes que identifican las problemáticas y generan soluciones. En este sentido es de gran importancia conocer, contrastar y entender los miedos y necesidades de la comunidad, con el fin de que todos los actores involucrados en los proyectos de renovación puedan analizar, aprender, argumentar y actuar juntos en el marco de la diferencia de intereses, en prácticas deliberativas y participativas (Foster, 1948).

Las declaraciones y argumentos aquí expuestos son producto de entrevistas a personas de la comunidad que estuvieron dispuestos a compartir sus opiniones sobre el proceso; dan muestra de diferentes visiones socioeconómicas y condiciones de moradores (propietarios residentes y no residentes, arrendatarios permanentes y temporales², comerciantes propietarios y arrendatarios). La palabra "comunidad" es usada como sinónimo de "grupo de personas que viven en un área" y comunica la idea de un grupo social homogéneo con base territorial, y de un grupo opuesto a los emprendedores y al gobierno (Healey, 2006). La realidad actual, se caracteriza por una gran diversidad de intereses de los individuos que componen una "comunidad", lo cual enriquece la ciudad pero también genera retos para identificar y concretar intereses colectivos y procesos de participación (Ascher, 2007). En este sentido, es importante tener en cuenta que las personas dentro de cualquier comunidad no solo tienen la condición de moradores de una zona, sino que simultáneamente pueden tener otros roles (políticos, empresarios inversionistas, funcionarios

públicos, etc.), diversas características socioeconómicas, culturales, etc. Esto implica que la comunidad no es homogénea, que tiene diferentes intereses y que esta diversidad se debe resolver en el territorio.

Aunque el presente texto no pretende dar cuenta de toda la comunidad y sus opiniones, es una muestra de las divergencias y coincidencias de los individuos, lo cual se convierte en el reto a resolver de la planeación urbana. Es así como, resultado de las entrevistas y de los distintos escenarios de participación de los planes parciales que se han realizado, se pueden identificar los miedos más recurrentes, algunos de los cuales en el desarrollo de la entrevista se van mostrando como resultado de las decisiones normativas y de gestión.

Una parte de las comunidades de los planes parciales adoptados cuestionan el proceso mismo de la renovación urbana, en la medida en que consideran que el aprovechamiento del suelo a través de la densificación de sectores que se encuentran en deterioro no está pensado para mejorar las condiciones de vida de los moradores tradicionales de estas zonas. El miedo a ser expulsado o desalojado de la zona por la intervención urbana a desarrollar, ya sea mediante compra o expropiación, es el más recurrente de todos. Los propietarios identifican todo proceso de renovación con procesos de compra voluntaria o forzada por parte de una entidad del sector público, o por parte de emprendedores privados. Además, se tiene el imaginario de que los valores de esas compras serán inferiores a los valores de mercado e incluso a los valores catastrales; valores que no les permitirán adquirir otra vivienda bien localizada y con características similares a las de la vivienda original, o valores inferiores a sus expectativas. El miedo de los arrendatarios es que los proyectos no generen una oferta en el nuevo proyecto a la que puedan acceder y por lo tanto ser expulsados del territorio donde viven, por no considerarlos objeto del derecho a participar en el proceso.

2. Como residentes en inquilinatos o "pagadarios".

Como está concebida la renovación urbana es nociva para los intereses de los ciudadanos y eso hace que uno esté tan prevenido a la hora de tomar una decisión. Primero porque (hay) un desplazamiento forzoso, en todos los procesos de renovación urbana. Segundo, porque el Estado paga una miseria, no paga lo que realmente vale un inmueble.

(NIÑO, 2015)

Nosotros llevamos 35 años en el barrio y nos van a desplazar y eso es lo que no queremos... tengo entendido que el tema es con propietarios, pero a los arrendatarios nos van a desplazar... a los que pagan arriendo grave... aquí más que todo tratan es con los propietarios, y eso es lo que nos preocupa... llevo toda mi vida en el barrio, vivo y trabajo acá... ¿y sí nos desplazan?

(HENAO, 2015)

(...) comprar tierra no es algo como antes que uno decía "voy a comprar para pasar mis años, tener mi productividad cuando esté vieja". Ya no porque con la renovación en cualquier momento me sacan. Y me sacan con un valor por debajo porque nunca pagan lo que vale el predio. O sea, el predio vale para tributar, mas no vale, comercialmente, para pagar, o sea para que le paguen a uno. Y eso no es justo. Pienso yo, que aquí el tema es que dicen "ah, pero es que el sector está deteriorado", pero es que resulta que eso viene de la mano con toda la parte normativa, tanto de edificabilidad como de uso del suelo.
(Gallo, 2015)

(GALLO, 2015)

Por otro lado existe desconfianza sobre a quién favorece realmente la renovación urbana. Los temas anteriores de la expulsión y la compra a valores inferiores a las expectativas llevan a

creer que el proceso está enfocado al enriquecimiento de empresarios constructores e inversionistas, en contra de los intereses de los moradores originales.

A mí me parece que la renovación urbana se convirtió en un instrumento para favorecer a los constructores, o sea a determinadas personas. Es un instrumento de carácter público que beneficia privados, eso es la renovación urbana; en eso se convirtió.

(GALLO, 2015)

Lo que pasa con esos procesos es que se enriquecen unos cuantos, sacrificando familias enteras, vidas enteras, pensando dizque en la renovación urbana, esa no es renovación urbana. Yo lo que siento es que esa renovación urbana lo que favorece es a un núcleo de personas o a determinado grupo económico que está interesado en esa tierra para hacer grandes construcciones sacrificando a las comunidades. Yo siento ese desplazamiento forzoso desconociendo sus derechos fundamentales.

(NIÑO, 2015)

No obstante, existe otra parte de la comunidad que considera que los procesos de renovación urbana son indispensables para la ciudad en su conjunto: la ordenan, genera un mejor aprove-

chamiento del uso del suelo, devuelve vitalidad a las zonas inseguras o abandonadas. Estas personas ven dichos procesos como una oportunidad:

Los procesos de renovación urbana en una ciudad como Bogotá, que tiene tantos años y que tiene áreas que por el cambio de actividad se han deteriorado, son absolutamente indispensables. De hecho, son las zonas con los mejores servicios públicos y los mejores servicios de transporte, por lo cual es importante que la administración, hacia el futuro, genere una serie de incentivos y facilidades para que estas zonas se puedan recuperar y regenerar, renovar rápidamente, porque la experiencia de los proyectos actuales es que son complejos. O sea, el primer obstáculo que hay que vencer es la complejidad, debido a los intereses. Pero para poder vencer la complejidad es necesario que contemos (con) un instrumento mucho más expedito que fomente y que premie a quienes hacen renovación.

(ENCISO, 2015)

Pues de todas maneras me parece que un plan parcial o renovación lo que hace es ordenar la ciudad. Digamos que la ciudad siempre se ha caracterizado por un crecimiento desordenado, con áreas que son peligrosas para la vivienda y que desafortunadamente son invadidas y pues la gente se queda allí y no hay cuidado de ello y pasa la catástrofe. Entonces a mí me parece que es parte de un ordenamiento territorial, que es necesario para evitar precisamente problemas tanto sociales como naturales.

(CALDERÓN, 2015)

Es claro que la necesidad de que la ciudad sea renovada y transformada también es percibida por los pobladores tradicionales como una oportunidad de desarrollo de la cual ellos mismos pueden salir beneficiados; pero estos beneficios deben consolidarse en los procesos de participación, y precisarse en reglas y acciones específicas.

Además, la percepción de otra gran parte de los habitantes y moradores, referente a la reno-

vación urbana, es que existe un gran desconocimiento por parte del distrito y de los promotores sobre los territorios y comunidades que pretenden intervenir, ya que no tienen en cuenta la visión de ellos sobre la ciudad, ni su historia, deseos, ni posibilidades de intervenir fuertemente en la propuesta de un proyecto que obedezca a las necesidades puntuales de los moradores tradicionales de estos territorios.

Si el gobierno logra entenderlo y da solución a los problemas que hemos tenido, yo creo que se destrabaría los planes parciales. Es que lo que pasaba antes era que los constructores pensaban que llegan a un plan parcial, arruinaban a los propietarios y echaban para adelante su plan. Pisoteaban a todo el mundo y echaban para adelante su plan. Con esa filosofía llegaron a Proscenio. Entonces, la idea era comprar. Eso se (vuela) la ley de la manera más increíble. Eso de que son los propietarios los que se reúnen y echan para adelante un plan parcial que va a beneficiarlos y va a beneficiar a las ciudades, eso es puro romanticismo, eso no es cierto.

(SILVA, 2015)

En este sentido cobran gran importancia los procesos deliberativos y la participación pública en la construcción de las políticas urbanas y los proyectos urbanos de renovación. Estos procesos deliberativos requieren ambientes en los que los actores puedan explicar sus intereses y así construir relaciones en el marco de las diferencias; la comunidad también reclama capacitación sobre los temas relacionados con el ordena-

miento territorial, capacitación que les daría capacidad de interlocución.

Sin embargo, parece que no se identifican reglas claras para la participación, para saber cómo se toman las decisiones, quiénes son los que deben tomarlas y el alcance de esa participación para que efectivamente tenga incidencia en las decisiones finales, normativas adoptadas y negociaciones de gestión.

Yo siento que uno no puede estar en contra del desarrollo, la ciudad va creciendo, las necesidades van cambiando, es necesario esos cambios, pero se deben hacer con sensibilidad social, se deben hacer de una manera concertada, respetando los derechos fundamentales, oyendo al ciudadano y haciéndole como un caso al ciudadano, porque es que en los procesos de participación se invitan a reuniones a informar y llaman eso participación cuando realmente eso no es el proceso de participación. El proceso de participación es cuando yo participo, cuando yo propongo, cuando yo sugiero y me tienen en cuenta las sugerencias dentro del desarrollo de una ciudad, de una comunidad, de un barrio o de una localidad. Y ese es el error que viene cometiéndose a diario en los procesos de renovación urbana, no solamente en Bogotá sino en todo el país.

(NIÑO, 2015)

Finalmente, hay una preocupación e incertidumbre de la comunidad respecto al futuro del proyecto urbano, y es que después de los procesos deliberativos efectivamente se realicen los proyectos y exista la institucionalidad requerida para hacer realidad los acuerdos alcanzados y reglamentados en el marco del plan parcial y de las negociaciones.

De las anteriores afirmaciones se pueden identificar dos principales posiciones: quienes consideran que la renovación urbana es un proceso necesario para la ciudad que trae beneficio a los moradores de las zonas, y quienes la perciben como una amenaza contra la propiedad privada y la calidad de vida de los moradores tradicionales de las áreas a intervenir. En todo caso,

el punto en común de estas opiniones es que la renovación urbana es un negocio lucrativo y llamativo que debe constituirse como una oportu-

unidad de beneficio para las comunidades tradicionales que viven allí, en el marco del respeto y la participación con incidencia.

3. SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE FORMULACIÓN Y REVISIÓN

En esta etapa los interesados³ pueden solicitar determinantes para la formulación del plan parcial. Una vez formulen el plan lo deben radicar ante la oficina de planeación, con el fin de que esta lo revise desde el punto de vista normativo.

Así que, desde la perspectiva normativa, la etapa inicia sin un proceso de participación con todos los propietarios y moradores del área a ser renovada, y en opinión de algunos entrevistados cuando se inicia la etapa de consulta (la siguiente en este documento), las decisiones gruesas del proceso ya se han tomado.

¿Qué ha sucedido? La renovación aquí, cuando ya la empezaron a implementar, eso tiene un proceso: tiene su resolución de determinantes, su formulación de plan parcial, todo eso, y tiene unos espacios donde las comunidades, de acuerdo al decreto, deben concertar las cosas. Eso no es cierto. Aquí no se concerta, aquí siempre se llevan las comunidades a socializar una cosa que ya está hecha y paren de contar.

(GALLO, 2015)

Sin embargo, depende del promotor del plan parcial hacer un acercamiento con la comunidad en esta etapa, lo que garantiza que la formulación incluya sus necesidades y expectativas y que en la etapa posterior haya consensos más sólidos.

Es importante tener en cuenta que para la mayoría de actores esta parte del proceso es una de las más importantes, ya que mientras se formula y revisa el proyecto la expectativa de los distintos sectores de la comunidad siempre es la misma:

poder incidir en el proyecto y lograr involucrar en este la mayor parte de necesidades y demandas de la comunidad.

Es interesante anotar que una de las demandas más comunes en esta etapa es que la formulación de los proyectos urbanos debe ir de la mano con un proceso paralelo con la comunidad, para que este realmente responda a las necesidades del territorio.

3. Propietarios totales o parciales, o entidades públicas.

4. SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA

En la etapa de concertación y consulta del plan parcial de renovación urbana, el análisis de las relaciones de poder se vuelve indispensable especialmente por parte de la Administración, ya que en esta etapa es donde jurídicamente se abre el proceso de participación ciudadana en los proyectos de renovación urbana y donde la participación real de las personas solo puede darse de manera horizontal y equitativa.

Esos procesos tienen un problema y es que en estas comunidades tenemos un nivel cultural medio-bajo y si le sumamos a ese nivel cultural medio-bajo, que hay una alta población de adultos mayores, encontramos que hay un alto nivel de ignorancia y frente al tema de la ignorancia es fácil predominar. Entonces, aquí se juega con la ignorancia de la gente. Aquí la gente va a la reunión y no sabe a qué va.

(GALLO, 2015)

Es importante señalar que todos los actores involucrados manifiestan un alto grado de interés por participar de una u otra forma en esta etapa, ya que aquí es donde son convocados los individuos y organizaciones comunitarias que de-

fenderán uno u otro interés en el proyecto. Sin embargo, algunos entrevistados identifican el proceso de participación ciudadana más con un proceso de información que de verdadera incidencia de la comunidad en el proyecto.

En esta etapa no podemos hablar de una verdadera ni incidente participación de la comunidad, ya que a nosotros nos presentan un proyecto que ya ha sido radicado ante planeación, que tiene unas reglas de juego claras que nosotros no podemos llegar a cambiar así porque sí... en esta parte del proceso a nosotros nos muestran qué es lo que va a pasar en el territorio y nos enmarcan unas reglas de negociación. Eso es importante porque uno no puede empezar de cero a negociar algo porque nunca acabaría, en lo que uno no está de acuerdo es que muchas de esas formulaciones no tienen en cuenta las expectativas y necesidades reales de las personas que vivimos allí.

(NASSAR, 2015)

Desde otro punto de vista, en esta etapa se pueden analizar las formas de organización de la comunidad para la participación.

La gente no sabe qué es renovación urbana, no sabe qué es un plan parcial. Yo he intentado hacer el ejercicio con la gente, a veces voy y les hago reuniones, les explico qué es un plan parcial, cuáles son las etapas, cuáles son las oportunidades, a qué van. Les explico qué es una enajenación voluntaria, qué es una expropiación y cómo se dan esos procesos (...)

(GALLO, 2015)

Al principio el proyecto de renovación urbana sí fue impositivo... ya cuando presentaron el tercer proyecto que era el de vivienda de reuso, pues me pareció lo más adecuado para una persona que realmente no tiene con qué comprar una vivienda mejor con lo que le daban ahí. Al principio sí trataron de ser impositivos, pero después ellos se dieron cuenta de que había que cambiar la metodología e hicieron la tarea muy bien.

(LUIS, 2015)

Bueno, en cuanto a la participación de los propietarios (...) hemos optado por hacer reuniones, donde hemos incorporado a la mayor cantidad de propietarios posible. Obviamente, no todos están de acuerdo con ese mecanismo, pero hemos considerado que la conformación de un grupo que sea vocero de los propietarios es lo más interesante.

(ENCISO, 2015)

Es importante ver cómo se han generado, en el marco de estos planes parciales, una fundación y un comité que agruparon personas en torno a la discusión de la renovación en su territorio.

Cuando caímos en cuenta de lo que estaba ocurriendo, pues cuando a uno le empiezan a decir una cosa que ni siquiera sabe qué es un plan parcial, nadie le explica, entonces yo fui la que me puse a averiguar y a aprender y a investigar y entonces creamos una asociación que se llama "Renovación Urbana con Respeto". Esa es la filosofía de nosotros, no nos oponemos a la renovación, pero que sea con respeto.

(SILVA, 2015)

Nosotros por fortuna gozamos de un grupo interdisciplinario que vive allí en el edificio y contratamos también otras personas que nos pudieran colaborar y nos fuimos organizando hasta que nació el comité "No se tomen Las Aguas", fruto de un sector que no solamente era de multifamiliares Calle 20, sino de otros sectores de comunidad (...) lo que empezó con 10 terminó casi con 100 personas del barrio. No todo el sector, por supuesto, no es una expresión que represente todo el barrio, pero sí es un sector importante del barrio. De ahí después con planeación tuvimos diferencias de concepción, de participación, de lectura de lo que es la participación, tuvimos como nueve talleres donde nos reunimos y al final pues rompimos, porque consideramos que no estaban interpretando lo que nosotros consideramos que era la participación, el respeto a los derechos fundamentales y pedimos el apoyo de la Veeduría Distrital, se cerraron como las mesas de concertación. Y ya viene a jugar un papel la Veeduría Distrital importante, pero más que la Veeduría yo diría también el nivel de comprensión después de Planeación Distrital, de los funcionarios, que poco a poco fueron entendiendo cómo era ese proceso real, no desde el punto de vista del conocimiento, sino desde el punto de la realidad, del hecho ya en concreto y se empezaron a trabajar mesas bien interesantes con temas muy puntuales, eran nueve temas, que nosotros consideramos que debería estar allí.

(NIÑO, 2015)

En este sentido también se puede identificar que, durante el proceso, la comunidad contrató asesorías como medio para entender temas técnicos que a través del promotor o incluso de la administración no generaban confianza.

Y sobre eso básicamente creo que nos hace sentir que trabajamos demasiado limitados de recursos, no teníamos una capacidad económica que nos permitiera movernos más fácilmente, porque eso dependía de las buenas voluntades de todos. Solamente (...) pedimos, \$100.000 pesos en el edificio (...) para pagarle al arquitecto Jairo Gómez, (...) una asesoría que sentimos, bueno él es arquitecto (...), pero yo siento que uno en estos procesos uno tiene que tener otro equipo más especializado que lo pueda también retroalimentar en conocimiento.

(NIÑO, 2015)

Como característica o rasgo similar, transversal a todos los planes parciales adoptados, está el hecho de que sus comunidades sienten que no se han organizado desde el principio como debían, muchas veces por el desconocimiento que se tiene frente a estos procesos. Algunos de los entrevistados manifestaban que la organización de

la comunidad es un factor muy difícil de manejar, debido a que son muchos y muy distintos los intereses que tienen tanto propietarios como otros moradores sobre el territorio. No es fácil negociar cuando el proyecto tiene demandas tan diferentes y el proyecto debe ofrecer alternativas para la mayor cantidad de esas demandas.

Frente a la distinción entre propietarios y arrendadores, la mayoría de personas considera que quienes deben tener voz y voto en estos procesos son los propietarios, ya que es a ellos a quienes pertenece la tierra. Sin embargo, muchas de las zonas de intervención de los planes parciales son zonas donde más de la mitad de sus pobladores son arrendatarios⁴. Frente a esta realidad existe una dicotomía, ya que por un lado los propietarios son conscientes de que es importante que el proyecto ofrezca alternativas para las poblaciones vulnerables de las áreas delimitadas para los planes parciales de renovación urbana, pero por otro lado son conscientes de que esos programas sociales que parten del esquema de gestión social propuesto por el proyecto tienen impactos en el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Si bien el apoyo más formal y estructurado al proceso de participación por parte de la Veeduría Distrital se concentró en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, en los distintos escenarios participativos se ha hecho evidente que este acompañamiento es indispensable y garantiza la transparencia de estos procesos. No obstante, se ha manifestado que no existen unas reglas de juego claras en los distintos escenarios de participación y que es importante que el rol de las entidades del distrito quede claro al comenzar el proceso.

Dentro de las entrevistas realizadas se pudo observar que existen diferencias entre las comunidades de los planes parciales: unos organizados o con líderes muy críticos que no encontraron en el proceso de participación respuestas claras a sus demandas⁵; otros que no se organizaron como grupo sino que decidieron negociar individualmente y, en ese sentido, no esperaron nada del proceso de participación, y otros que se organizaron y encontraron en el proceso respuestas directas (en algunos casos no suficientes) a sus demandas.

4. 54,8% en Plan Parcial Estación Central y 56% en Plan Parcial La Sabana, según datos de los documentos técnicos de soporte de dichos planes parciales.

5. Como Plan Parcial Proscenio.

Los entrevistados están de acuerdo con que se debe superar el proceso meramente informativo, y trascender y profundizar la participación con incidencia.

5. SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE ADOPCIÓN

A partir de la percepción de la mayoría de personas entrevistadas, se evidencia que la etapa de adopción es percibida como el aval que hace el distrito, en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, para que se realice el plan parcial de renovación urbana.

En esta etapa del proceso, gran parte de las comunidades de las áreas delimitadas para estos proyectos se siente confundida en cuanto al alcance y objetivo mismo de la participación, ya que considera que una vez sale el decreto de adopción ya no puede tener tanta influencia para que el proyecto se modifique o cumpla con sus expectativas o intereses:

He estado –pues ya no hay más que hacer– tratando de que la gente entienda que ya no tiene otra opción, de que ya eso es lo único que se logró para los que quedaron y que pues tienen que tomar alguna (opción).

(GALLO, 2015)

Para muchos, la percepción es que en esta etapa del proceso no fueron suficientemente informados ni consultados antes de la expedición del decreto; no obstante, también es importante establecer un momento de cierre para poder incluir en el decreto de adopción las decisiones. También se encuentre que parte de la comu-

nidad percibe que la redacción y contenidos del decreto refleja los acuerdos del proceso de participación, mientras algunos no están completamente satisfechos con los contenidos y esperarían que esas expectativas no cumplidas, puedan ser ajustadas en el marco del mismo decreto mediante ajustes a este.

(...) la expedición del decreto, como tal, llevó el desarrollo de unas etapas previas y, de hecho, el instrumento o el decreto, mejor, es amplio e incorpora diferentes aspectos que deben ser tenidos en cuenta para un desarrollo de esta naturaleza. El decreto como tal detalla muchas cosas, es amplio, protege a las minorías. Digamos que respeta el trabajo que venían adelantando las personas en el área porque uno tiene que entender que si había un desarrollo pues ya no se va a querer tener los mismos establecimientos que se tenían al momento anterior al desarrollo. Eso lleva una cuota de sacrificio. Si vamos a renovar hay que cambiar también ciertas actividades que no son apropiadas para un desarrollo moderno. Pero que se tuvieron a las personas que estaban allí, sí, indudablemente.

(ENCISO, 2015)

(...) se logró que gran parte de las cosas que se pidieron, fueran incluidas en el proyecto.

(GALLO, 2015)

Sentimos que el alcalde de alguna manera recogió en los planes (...) de renovación urbana esta experiencia, siento que esta lectura y este ejercicio del comité “No se tomen Las Aguas” y del proyecto Progreso Fenicia sirvió mucho de experiencia para los demás proyectos, pero que les falta mucho si queremos llegar a la perfección y al respeto real de los derechos fundamentales y para eso yo sí invito a Planeación, que está en mora de citar a una reunión con todas las partes para mirar las falencias que quedaron en el decreto, porque en el decreto quedaron falencias, no se recogieron, el espíritu de algunos acuerdos se perdieron en el camino de la letra, otros se recogieron y cómo hacemos para que realmente entre todos hagamos un proyecto que digamos, lo hizo el Estado, lo hizo la comunidad y lo hizo una entidad privada respetando los derechos fundamentales.

(NIÑO, 2015)

Es importante señalar que el decreto de adopción es, sin duda, una manifestación por parte del distrito de la intención de dar aval a un proceso. Si bien esto es importante, se deben garantizar

estrategias de retroalimentación de dicho documento, basadas en un protocolo que sea transversal a todos los planes parciales por igual.

6. SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA FASE DE GESTIÓN DEL PLAN PARCIAL

Teniendo en cuenta que aún no se ha culminado el proceso de gestión de ningún plan parcial, se dejarán enunciadas algunas percepciones sobre esta etapa. Los entrevistados identifican como un tema muy importante la presencia ilegal de algunos agentes que ocupan inmuebles desocupados, o que pretenden comprar posesiones por identificar un negocio lucrativo.

Y pues he estado es como acompañándolos en ese proceso para que entiendan, porque desafortunadamente en estos procesos también hay gente pícaro que viene: los abogados pícaros cogen a la gente, la sacan. Miren, aquí en el sector, yo he tenido problemas con una gente. Aquí en el centro hay gente dedicada a coger posesiones (...), que se hacen pasar por abogados, pero no lo son. Y resulta que cogen a la gente y la sacan. Sobre todo buscan la gente que lleva en posesión mucho tiempo (...), entonces miran quién tiene embargos, miran quién tiene problemas, quién está en sucesión y le caen. Yo, personalmente, tengo problemas. Y a mí me la han intentado hacer. Y, es más, a mí me tocó también... mejor dicho, ni les cuento las cosas que me han pasado por estar tratando de defender lo mío y lo de los demás.

(GALLO, 2015)

También la negociación posterior a la adopción del plan parcial, el tiempo de vinculación de los propietarios y la falta de presencia institucional que asegure las reglas definidas y medie en las

negociaciones posteriores para asegurar equidad, una vez adoptado el plan parcial, son temas que deben ser monitoreados en la etapa de gestión de los proyectos. (Gallo, 2015)

La gente no se vincula a eso porque pues... por ejemplo, en la sociedad yo les decía a ellos -que ahorita les estaban ofertando - que uno pudiera tener la disponibilidad de que le pagaran el arriendo hasta el final de que le entreguen a uno el local, ¿sí? Que eso amarra a que el constructor tenga que hacer las vainas rápido y no se demore varios años haciendo la vaina.

(GALLO, 2015)

Esto nos ha permitido conocer las propuestas de los diferentes promotores porque todo plan de renovación está sujeto a que se presente pluralidad de propuestas y diversas formas de participación. Entonces, en este momento, precisamente estamos evaluando cuál sería la mejor condición bajo la cual los propietarios accederían a un plan de renovación y cómo sería la participación de aquellos en el desarrollo del mismo, ya sea mediante el aporte, ya sea mediante la financiación y ya sea mediante la asunción de algunas cargas económicas en cabeza de estos.

(ENCISO, 2015)

En el caso de nosotros todavía vemos menoscabados nuestros derechos, porque es el único edificio donde la propiedad horizontal de nuestro edificio tiene unas áreas amplias y no están siendo reconocidas, ni recompensadas y aún la universidad tiene el descaro, con la prepotencia (...) de olvidarse de que nosotros somos los dueños de la tierra y como dueños tenemos derecho a opinar y a decidir, y quiere imponer una forma de gobierno, una estructura de gobierno para que ellos concentren todo su poder y los dueños de los terrenos simplemente tengamos que aceptar lo que ellos digan, las condiciones de ellos. Eso es algo que no hemos podido superar y siento que eso va a ser un camino largo con la universidad, porque no quieren entender.

(NIÑO, 2015)

7. CONCLUSIONES. REFLEXIONES DESDE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LA VISIÓN DE LAS COMUNIDADES

Una de las críticas más contundentes y sólidas a la hora de defender los territorios tradicionales a intervenir es la de que se rompen lazos entre los habitantes tradicionales y se atenta contra la calidad de vida de los moradores, así como que se propicia la gentrificación al permitir beneficios importantes a los operadores urbanos. En este sentido, aunque la administración ha venido adoptando normativas que tienen como objetivo responder a estas preocupaciones, es importante que actúe a partir de estrategias más integrales que fortalezcan los procesos de renovación urbana y esté absolutamente armonizada con

las intervenciones que desarrollen las entidades, para que se pueda potencializar la intervención urbana de la mano del promotor.

La protección a moradores es un derecho fundamental, en el marco de la renovación urbana; está incluido en la Ley 9 de 1989 y la Administración Distrital lo debe garantizar como una política de largo plazo; debe empezar con ejemplos concretos que muestren que sí es posible y que el compromiso es una prioridad del Estado. En este sentido, políticas contrarias deben ser eliminadas o modificadas, con el fin de construir coherencia entre las diferentes decisiones sobre los territorios en renovación. Esto tiene que ver con la adopción del Decreto Distrital 488 de 2015 y su posterior implementación, como muestra del compromiso de hacer efectivo el derecho a la protección de moradores.

Es cierto que algunas actuaciones de la administración han sido contradictorias y que en cuanto a

enajenaciones en áreas de renovación para este tipo de proyectos no se ha tenido gran experiencia. Sin embargo, también es cierto que en muchas ocasiones los propietarios del suelo tienen unas expectativas muy altas en relación con los valores de sus suelos. En este sentido es necesario que la administración lidere espacios para la capacitación de quienes estén interesados en la comunidad, no solo en temas de valoración de suelo sino en tema de planeación urbana. Por otro lado es necesario que quienes representan las instituciones estatales sean constructores de puentes entre los diferentes actores del proceso, agentes creativos y mediadores, capaces de oír y entender las necesidades de la comunidad y de transformarlas en realidades posibles dentro de los proyectos urbanos.

Aunque existen lineamientos generales otorgados por el sector público para los planes parciales de renovación urbana, y existe una normativa que enmarca desde la Constitución Política de Colombia los procesos de participación en planes parciales de renovación urbana, es necesario que la administración y las distintas entidades que conforman el sector hábitat definan un alcance real del ejercicio de participación en los procesos de renovación urbana. Esto, dado que la comunidad percibe muchas veces que este alcance es difuso y que se traza de acuerdo con cada proceso en particular, pero no con una orientación específica que deje entrever cuál es el verdadero objetivo de la participación en estos procesos –incluso en la formulación de los proyectos–.

Es importante que tanto la administración como el promotor definan el nivel de involucramiento o grado de participación esperado y los alcances de las formas en que la ciudadanía va a participar en el asunto que motiva la interacción. Es importante tener en cuenta que se deben definir desde este momento unos negociables e innegociables que orienten el proceso de participación desde el principio.

Existe un sector de la comunidad que no es tan visible y al cual no se le da una importancia tan

fuerte en el proceso de participación: los arrendatarios y subarrendatarios. Este sector de la comunidad tiene muchas expectativas frente a las intervenciones que se realizan en las zonas de renovación urbana, pero financieramente no siempre es viable dar una alternativa a este grupo. Es importante que se profundice en las posibilidades que se pueden ofrecer a este tipo de población, ya que los barrios de renovación urbana cuentan con una gran cantidad de arrendatarios y subarrendatarios que, por lo general, llevan mucho tiempo en los territorios y tienen un gran sentido de pertenencia frente al mismo. Pensar en la permanencia de los moradores en las zonas de renovación urbana obliga a pensar en alternativas para este sector de la comunidad.

Algunos actores identificaron como un aspecto importante el empoderamiento de la comunidad en relación con los estudios y propuestas sobre los temas técnicos de la propuesta urbana de renovación, lo cual representó para ellos un gasto para el pago de una asesoría de confianza. Este trabajo es muestra de una comunidad decidida a participar; desde la administración habría que estudiar opciones para repetir esta positiva experiencia de formación y capacitación en los temas derivados de los planes parciales.

Otra preocupación de varios sectores de las distintas comunidades localizadas en las áreas definidas para los planes parciales adoptados es que a pesar de que notan que el rol del distrito hasta el momento de la adopción del plan parcial es crucial en la consecución de unos acuerdos y reglas de juego entre promotor y los distintos sectores de la comunidad, todos están de acuerdo con que una vez se adopta el proyecto el Distrito desaparece y no se tiene claro que entidad pública hará valer los acuerdos pactados antes de dicha etapa. Se hace indispensable que el distrito, a través de sus entidades gestoras como la Secretaría de Distrital de Hábitat, Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda, de la mano de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación, lidere una reestructuración del proceso de participación en los planes parciales de

renovación urbana, donde el acompañamiento de la entidad sea transversal a todas las etapas y no solo se dé hasta la adopción del proyecto.

Por tanto, es urgente que desde la administración se construyan canales de información con

las comunidades y se haga presencia en los territorios, con el fin de que la gente pueda recibir respuesta a sus cuestionamientos y se sigan dando las reuniones pertinentes que lleven a la realización del proyecto, en un marco de certidumbre para los actores.

BIBLIOGRAFÍA

Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.

Calderón, J. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia. Entrevistado por Villate, C. y Medina S., Junio 2015, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007). Decreto 448 del 28 de septiembre de 2007 “por el cual se crea y estructura el sistema Distrital de Participación ciudadana”, en *Diario Oficial*, Bogotá

Colombia, Presidencia de la República. (2006). Decreto 2181 del 29 de junio de 2006 “por medio del cual se reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997 “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Enciso, R. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Sabana. Entrevistado por Villate, C., Bogotá.

Foster, J. (1948). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: The MIT Press.

Gallo, H. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central. Entrevistado por, Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

Healey, P. (2006). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Henao, J. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo Fenicia. Entrevistado por Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

Luis, A. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central. Entrevistado por Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

Nassar, M. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio. Entrevistado por Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

Niño, D. P. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia. Entrevistado por Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

Silva, C. (2015). Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio. Entrevistado por Villate, C. y Medina S. Junio 2015, Bogotá.

RIESGO E INCERTIDUMBRE EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Pablo Echeverri Jaramillo¹

1. Representante legal Constructora Capital Bogotá S.A.S y propietario unidad de gestión No. 1 del Plan Parcial La Sabana. Participó en la formulación del Plan Parcial, en la estructuración y será el comercializador y constructor del proyecto inmobiliario de esta unidad. Correo electrónico: pabloe@construtoracapital.com

1. INTRODUCCIÓN

Para el sector de la construcción, los proyectos de renovación urbana crean cierto nivel de rechazo y de falta de interés por parte de promotores, urbanizadores y constructores privados, dadas las condiciones de operación de estos agentes y el nivel de riesgo que este tipo de proyectos representa. Sin embargo cada día comienzan a cobrar importancia, justificada en la falta y la escasez de suelos de expansión y/o consolidación, y por el interés de los clientes de vivir en zonas más centrales y no en la periferia de las ciudades. Lo anterior, sobre todo cuando las ciudades no cuentan con una oferta suficiente de infraestructura y servicios como transporte, educación, salud, recreación y dinámicas comerciales en dichas

zonas periféricas de la ciudad; adicionalmente, la gente cada vez valora más el tiempo libre y en esa misma medida valora más estar cerca de sus lugares de trabajo, y más en ciudades tan extensas como Bogotá.

Por otro lado, la renovación ofrece nuevas oportunidades de negocio que deben ser exploradas y si la renovación es verdaderamente un objetivo de ordenamiento territorial, el sector público debe armonizar su actuación en el territorio, en trámites, procedimientos, conceptos técnicos y articulación con otros niveles administrativos (municipios, nación).

2. LAS CONDICIONES DE LA INVERSIÓN EN EL NEGOCIO INMOBILIARIO

Todo proyecto urbano inmobiliario de carácter privado debe contar con los siguientes factores:

- Suelo;
- Demanda del producto a ser desarrollado y oferta que responda a esta demanda, lo cual se traduce en un producto inmobiliario definido a un precio de mercado;
- Capital financiero y sus intereses;
- Utilidad.

Lo anterior se podría expresar a partir de la siguiente ecuación²:

$$V(n) = V_s + C_e(N) + R + I$$

Donde:

V(n)= Valor de las ventas para *n* unidades de vivienda. Dentro de las unidades se considera el valor de las viviendas, sus parqueos y sus depósitos resultantes.

2. Las ecuaciones referenciadas en el presente artículo fueron tomadas del documento titulado *Cargas generales, Decreto 327 de 2004, Decreto 436 de 2006 y Plan Zonal Norte: estudio de equivalencias*, contratado por la Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Planes Parciales, en el año 2007.

Vs = Valor residual del suelo.

Ce(N)= Costos de edificación para N unidades inmobiliarias. Estos costos representan todas aquellas erogaciones necesarias para llevar a cabo las obras, así como permisos, impuestos, diseños, estudios y derechos necesarios para su definición y posterior construcción.

R= Rentas del capital de los recursos aplicados al proceso inmobiliario como función del riesgo.

I= Monto del interés según tasa de interés a crédito constructor.

Estos proyectos deben procurar unas rentabilidades mínimas, o el retorno de la inversión en el tiempo que garantice la motivación de los agentes privados para su desarrollo. Las rentabilidades esperadas por un inversionista dependen del riesgo de la misma.

$$R = R_{\text{libre de riesgo}} + \text{Prima}_{\text{por riesgo}}$$

Donde:

R = Rentabilidad

R libre de riesgo = Riesgo que correspondería a inversiones seguras.

Prima por riesgo = Riesgo que correspondería a compensación que el promotor requiere por asumir un riesgo adicional.

Por otro lado, los intereses son el precio a pagar por el uso del dinero durante cierto tiempo, se incorpora el concepto del valor en tiempo del dinero. Por lo tanto, el prestatario no paga únicamente la cantidad de dinero, sino también el tiempo en que se hacen dichos pagos afecta el costo total que pagará el prestatario (Fórmulas y enfoques utilizados para calcular el Tasa Efectiva de Interés (TEI) o Costo Anual Total, 2015).

$$I = P \times i \times t$$

Donde:

I= Monto de interés (\$).

P= Monto de capital principal (\$).

i= Tasa de interés por período (%).

t = Número de periodos (días, meses, años, etc.).

En este sentido, cuando se tiene incertidumbre de los costos y de los tiempos de duración del proyecto, la utilidad y la rentabilidad esperada son inciertas y, por otro lado, los costos de capital se incrementan. Esto hace que los diferentes inversionistas no participen de proyectos de renovación urbana o exijan tasas de retorno demasiado altas que pueden terminar volviendo inviable el proyecto.

Desde la perspectiva de la evaluación de los proyectos, estos siempre deben ser abordados y analizados desde dos puntos de vista: 1) el lado de la demanda (potenciales compradores, competencia del proyecto, precio de venta, o arrendamiento en el cual se pueden obtener velocidades de ventas que permitan lograr los puntos de equilibrio en tiempos razonables, percepción de los potenciales clientes del sector donde se ubica el proyecto, entre otros), 2) el punto de vista de los costos (terreno, demoliciones, construcciones, honorarios de gerencia, honorarios de construcción, honorarios de comercialización, licencias, permisos, diseños, estudios, gastos de ventas, gastos de publicidad, gastos financieros, cargas y diferentes impuestos que se tienen para desarrollar un proyecto).

En este sentido, el valor y características de una unidad inmobiliaria final, para un usuario final, es, entre otras, una función de su capacidad de compra, la que a su vez es una función de su ingreso y de sus expectativas de uso o de inversión o renta, temas que el proyecto deberá tener en cuenta para armonizar la demanda y la oferta.

En los proyectos de renovación urbana, a diferencia de los proyectos en áreas de expansión y de consolidación, hay una mayor incertidum-

bre en los costos y los tiempos, los cuales se explican a continuación.

3. DE LOS RIESGOS E INCERTIDUMBRES DE LA INVERSIÓN EN LA RENOVACIÓN URBANA

El principal riesgo de los proyectos de renovación urbana es netamente financiero, y este se explica por la incertidumbre de los costos del proyecto y de los tiempos para sacar adelante el mismo. Desde el sector privado no es posible determinar con anticipación los tiempos de gestión de un plan parcial de renovación urbana, ya que los estos están determinados por una gran cantidad de trámites y consultas que hay que hacer en las diferentes entidades, trámites que cuya gestión tampoco tiene tiempos claros.

No existe una norma urbanística base que permita conocer antes iniciar un plan parcial la edificabilidad máxima que se puede obtener, y es necesario involucrar muchas entidades y dependencias del distrito o de los municipios. Dichas entidades son: a) Secretaría de Planeación para aspectos de índices de construcción y ocupación, alturas máximas, entre otros; b) secretarías de patrimonio y/o Ministerio de Cultura, ya que en los centros de las ciudades normalmente existen bienes que han sido declarados patrimonio municipal o de la nación; c) secretarías de movilidad y/o entidades de tránsito y transporte para la definición y especificaciones de las vías, condiciones de movilidad, y de señalización tanto de peatones como de vehículos –aspecto que es bastante delicado en los procesos de renovación, por el cambio e impacto que genera la densificación en las vías existentes que no fueron planeadas inicialmente, para soportar las nuevas edificaciones que los proyectos de renovación urbana generan–; iv) entidades como Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) e Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) para la definición, aprobación y posterior recibo de la nueva infraestructura de vías, par-

ques y espacio público; v) diferentes empresas de servicios públicos para la definición y trazado de las redes que van a servir a los proyectos. En este aspecto es muy delicado el tema de acueducto y alcantarillado, ya que la infraestructura previa al inicio de los proyectos no fue diseñada y construida para soportar la carga que generan los nuevos proyectos; la ampliación de las redes se vuelve un tema complejo, y puede llegar a ser muy costoso, dado que implica construir nuevas redes o reemplazar las existentes sobre las vías en funcionamiento de los centros de las ciudades; vi) catastro para la incorporación topográfica –que en la mayoría de los casos no se encuentra actualizada y es una labor del desarrollador del proyecto que tiene una duración demasiado larga en muchos casos– y para temas tan delicados como plusvalía; viii) secretarías de desarrollo social o entidades como Metrovivienda o la Empresa de Renovación Urbana (ERU) para que realicen la labor social con las familias y con los diferentes grupos sociales que se encuentran habitando o desarrollando diferentes actividades en la zona a renovar; estas entidades no tienen los procedimientos completamente claros en cuanto a tiempos y costos.

Muchas de estas labores podrían ser desarrolladas con anticipación por el distrito o los municipios, generando algunos planes zonales para las áreas de renovación urbana y construyendo con anticipación parte de la infraestructura. Con esto, habría más claridad y se eliminaría parte de la incertidumbre normativa, la cual se convierte en un riesgo financiero para los promotores o inversionistas que desean participar en este tipo de proyectos. Para el sector público en general (dis-

trito, los municipios o nación) es perfectamente posible organizar con anticipación los temas catastrales; los aspectos de redes de servicios públicos; los temas relacionados con movilidad e infraestructura vial; los aspectos de alturas e índices; aclarar para cada bien qué hace parte del patrimonio arquitectónico y cultural de las zonas de renovación urbana y establecer cuál debe ser su tratamiento y cuál es la interacción y/o condicionantes que dichos bienes generan para los desarrollos inmobiliarios que se vayan a desarrollar, y podrían avanzar con los aspectos sociales y de seguridad.

La asociación entre muchos propietarios de suelo, cada uno con diferentes intereses y algunos de ellos con limitaciones económicas para participar con los recursos necesarios para la gestión -recursos que son bastante elevados por la complejidad de las gestiones a realizar-, también hace que los tiempos sean aún más extensos y menos claros.

Normalmente en los proyectos de renovación urbana existen predios con diversos problemas jurídicos, y los costos y tiempos para resolver dichos problemas son absolutamente inciertos. En algunos casos se encuentran predios con invasiones o posesiones y los ocupantes de estos dilatan las negociaciones y especulan con los precios de los inmuebles, a sabiendas de que los tiempos van en contra de los inversionistas. Para lo anterior, se debería desarrollar de manera expedita el mecanismo ya establecido por Ley (Colombia, 1997; 2013): expropiación con beneficio para terceros, u otras opciones tales como que los municipios o distrito expropien y participen. No obstante, para esto se requiere que los municipios destinen recursos para la renovación en sus planes de desarrollo, o incluso la nación, como se hace en varios lugares del mundo; la otra opción es que el proyecto destine inmuebles para la re-

calización de propietarios originales, pero con mecanismos claros que permitan hacer estos procesos de manera ágil.

Para que los ritmos de ventas se den existe un elemento crítico y decisivo para los clientes, que es la percepción de seguridad de las zonas en las cuales se da la renovación urbana. Como su nombre lo indica, la renovación implica cambios de dinámicas en zonas de la ciudad que han sido degradadas con el paso de los años. Este aspecto genera una incertidumbre comercial importante para los inversionistas y promotores, y es un factor que difícilmente el sector privado puede mejorar. Debe haber un compromiso muy fuerte y unas iniciativas del distrito o de los municipios en este sentido, para generar una gran presencia de la policía, preferiblemente con CAI móviles, que logre disminuir considerablemente la actividad delictiva y que cambie de manera radical la percepción de seguridad de las zonas de renovación urbana.

Por último, la participación en plusvalía es un factor totalmente incierto para los proyectos en general, incluyendo los proyectos de renovación urbana. Aunque la metodología para su cálculo está definida, los datos usados no son claros y quedan a la libre interpretación y criterio de la persona que lo realiza. Sería muy conveniente para los proyectos de renovación urbana, donde hay tanta incertidumbre y cargas para el urbanizador, eliminar la participación en plusvalía, lo cual resultaría ser un incentivo para que los promotores e inversionistas participen en este tipo de desarrollos.

Con todo lo anterior habría más claridad en cuanto a costos y tiempos para los promotores e inversionistas, y con seguridad existiría más interés de los mismos en participar en proyectos de renovación urbana.

4. LAS OPORTUNIDADES DE LA RENOVACIÓN URBANA

A pesar de lo anterior, cada vez se dan más iniciativas y las experiencias de cada uno de los procesos y proyectos que se gestionan son casos que van generando credibilidad en el mecanismo de la renovación urbana, y que proporcionan antecedentes que permiten anticiparse a los hechos. Es supremamente importante la voluntad, la decisión y la participación ágil de la administración pública, para vincular y generar una colaboración de todos los entes que participan en la gestión de estos planes parciales.

Cada vez las ciudades necesitan más la renovación urbana como mecanismo para el desarrollo de las mismas y, en la medida en que se logre una armonización en el trabajo conjunto entre los entes privados y el distrito y/o municipios, se logrará una gestión ágil y con seguridad un interés mayor de los diferentes actores para participar en estos procesos.

Los procesos de renovación urbana normalmente requieren juntar los predios de una o varias manzanas y, con los precios del suelo actuales, se requieren sumas elevadas de dinero para adquirir el suelo y hacer la gestión del mismo. Lo anterior genera una dinámica en la cual intervienen varios actores para poder llevar a cabo los desarrollos. Normalmente los urbanizadores y constructores son firmas que no tienen la capacidad para adquirir el suelo y se requiere la participación de inversionistas externos, tales como fondos de inversión, que en muchos casos son de capital extranjero. Estos inversionistas, por desconocer específicamente los temas inmobiliarios, exigen bastante información y claridad en la rentabilidad y los tiempos de desarrollo. Con la incertidumbre actual difícilmente van a participar en estos proyectos, ya que en la medida en que haya más claridad va a haber un interés más fuerte de estos inversionistas que hacen posible los desarrollos. Una vez los inversionistas adquieren el suelo, los urbanizadores y/o constructores, con acompañamiento de diferentes asesores de te-

mas urbanísticos, jurídicos, sociales y financieros, hacen toda la gestión para sacar adelante los planes parciales y posteriormente las licencias de urbanismo. Para dicha gestión, considerando que hay varios inversionistas y diferentes propietarios de suelo que no venden pero sí quieren participar de los desarrollos, se hace casi imperativo el uso de figuras como los encargos fiduciarios. Los miembros del sector público pueden y deben participar en estos para velar y hacer cumplir los compromisos que cada uno de los jugadores adquiere en el momento de participar y de querer desarrollar proyectos en sus predios. A partir de nuestra experiencia considero que en estos proyectos, aun con el mecanismo fiduciario, existe un desafío para lograr que las obras y las cargas necesarias para que el proyecto funcione sean aportadas por actores privados: es necesario que se implementen instrumentos para que los proyectos se desarrollen en tiempos claros, en los cuales, si no se dan los aportes por los dueños del suelo, estos se vean obligados a vender a precios de mercado, o de lo contrario a ser expropiados de manera expedita con beneficio para terceros. Esto, para que algún otro jugador inversionista que esté dispuesto a poner los recursos pueda entrar y hacer los aportes para no bloquear el desarrollo de los proyectos.

Desde la administración se debe buscar y se debe generar una serie de condiciones que faciliten y que hagan más atractivos para los inversionistas, promotores, urbanizadores, constructores y clientes, los desarrollos de renovación urbana. Por otro lado, el sector público podría pensar en trabajar en incentivos como exenciones de impuestos de industria y comercio para los desarrolladores, y para los diferentes negocios que allí se constituyan; podría crear condiciones especiales de predial para las viviendas y los inmuebles que se desarrollen mediante planes de renovación urbana; también se podría crear una entidad única que gestione los planes parciales de renovación urbana, se encargue de las diferentes gestiones

entre entidades del distrito y/o municipios, y que aclare los diferentes aspectos normativos y de costos de los proyectos. Todo lo anterior permitiría una mezcla de usos y de estratos necesaria para la ciudad, además de precios de venta de

las viviendas, locales y oficinas, entre otros, que sean competitivos con el resto de la ciudad y que motiven a los compradores a migrar a estas importantes zonas de renovación urbana.

5. CONCLUSIONES

Definitivamente, la renovación urbana es una necesidad de las grandes ciudades. Existen en el mundo muchos referentes de procesos exitosos de renovación, en los cuales la participación y el trabajo en equipo entre el sector privado y el público han sido una constante y un factor decisivo para que logren ser beneficiosos para la ciudad, y para los diferentes actores que par-

ticipan de los mismos. Pienso que las grandes ciudades requieren tanto el crecimiento en las zonas de desarrollo como el crecimiento en las zonas de consolidación y en las zonas de renovación urbana. No debe reconocerse exclusivamente una u otra manera de crecer, ya que de manera ordenada las diferentes modalidades son válidas y necesarias.

BIBLIOGRAFIA

Colombia, Congreso de la República de Colombia (1997), Ley 388 del 18 de julio de 1997 "por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República de Colombia (2013), Decreto 199 del 12 de febrero de 2013, "por el cual se reglamentan las condiciones para la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial o administrativa", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Consortio urbano. (2007). *Cargas generales, Decreto 327 de 2004, Decreto 436 de 2006 y Plan Zonal Norte: estudio de equivalencias*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Planes Parciales.

MFtransparency. (2011). *Fórmulas y enfoques utilizados para calcular el Tasa Efectiva de Interés (TEI) o Costo Anual Total (CAT)*. (n.d.). Recuperado de: <http://www.mftransparency.org/wp-content/uploads/2012/05/MFT-BRF-203-ES-Formulas-para-calcular-precios-transparentes-2011-11.pdf>

GESTIÓN PÚBLICA PARA LA RENOVACIÓN URBANA

Liliana María Ospina Arias¹

con la colaboración de

Waldo Yecid Ortiz Romero²,

Edith Carrillo Amaya³ y

Ana Alejandra Perea Alvis⁴

1. Gerente general (E.) de la Empresa de Renovación Urbana y estuvo a cargo de la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C (2012-2015). Arquitecta con Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Experta en planificación y ordenamiento territorial con una amplia trayectoria profesional en formulación de políticas públicas, programas y estructuración de proyectos. Correo electrónico: liliana.ospina@yahoo.es

2. Asesor de la Empresa de Renovación Urbana. Arquitecto de la Universidad Nacional de Colombia (1995), especialista en diseño urbano de la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2007) y urbanista experto en temas de ordenamiento territorial: medio ambiente, espacio público, movilidad, patrimonio, renovación urbana y mejoramiento integral, con amplia experiencia en la estructuración de proyectos urbanos. Consultor y docente universitario. Correo electrónico: yeswaldo@yahoo.com

3. Coordinadora social de la Empresa de Renovación Urbana, socióloga de la Universidad Cooperativa de Colombia (1994). Magister en investigación de problemas sociales contemporáneos de la Universidad Central (2008), experta en temas sociales de participación ciudadana, gestión ambiental, derechos humanos, mejoramiento integral de barrios, legalización urbanística y experiencia en temas de vivienda, educación y género. Correo electrónico: ecarrilloa.eru@habitatbogota.gov.co

4. Contratista de la Empresa de Renovación Urbana. Arquitecta de la Universidad de Ibagué (Coruniversitaria-2003), especialista en diseño urbano de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2010), con experiencia en renovación urbana y mejoramiento integral, análisis urbano, diagnóstico de territorios de forma estratégica, así como en la formulación y desarrollo proyectos de diseño urbano integral. Correo electrónico: apereaa.eru@habitatbogota.gov.co

1. INTRODUCCIÓN

La gestión pública en la renovación urbana es central para corregir los fallos del mercado y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

El presente artículo describe en la primera parte, la gestión pública de proyectos internacionales de renovación urbana con el fin de mostrar las diferentes formas de enfrentar la problemática urbana, sus herramientas y objetivos, sus fuentes de financiación y niveles de participación de los agentes. En la segunda parte del artículo se describe la entidad gestora de la renovación

urbana, Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, y los principios a partir de los que ha trabajado en los últimos años. Luego se describen dos proyectos en los cuales la administración y la Empresa han venido trabajando, como ejemplos de dos diferentes formas de aproximarse a la gestión urbana en el territorio. Por último se analiza el trabajo futuro sobre la gestión pública de la renovación urbana en el marco de los casos internacionales analizados con el fin de trazar un camino para la política pública de la renovación en Bogotá.

2. LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA RENOVACIÓN URBANA

El crecimiento poblacional de los últimos 60 años en las ciudades latinoamericanas, ha demandado del Estado respuestas a los procesos de urbanización y las demandas por infraestructuras y servicios urbanos. También se puede observar que este crecimiento ha tenido su mayor respuesta en la habilitación de nuevo suelo de manera formal como informal, generando la expansión de la ciudad. Es un proceso que ha sido liderado principalmente por el mercado inmobiliario, pero que también ha sido emulado por el sector público, buscando

los bajos precios del suelo de las periferias y aprovechando el tamaño de las propiedades que facilitan la gestión de proyectos y, por lo tanto, los costos de producción de los proyectos urbanos. Es claro que tanto Colombia como Bogotá han tenido un desarrollo normativo, jurídico y de gestión, derivado de su experiencia, en suelos urbanizables no urbanizados.

Sin embargo, la conciencia sobre los grandes costos para la sociedad, asociados a la ampliación de servicios públicos y los generados

por los desplazamientos, los procesos de desindustrialización o metamorfosis de la industria, el despoblamiento de áreas centrales y su subutilización, han llevado en los últimos años a varias ciudades de América Latina, como Santiago de Chile, São Paulo, Quito, Buenos Aires, a implementar programas y proyectos para rehabilitación de la ciudad (Rojas, 2004).

La variedad de acciones, las problemáticas en la coordinación de las intervenciones, la complejidad de intereses y los “fallos del mercado” que se presentan en los procesos de renovación urbana y revitalización, requieren de gestión pública. La aproximación del sector privado a este tipo de proyectos urbanos es puntual y de corto plazo. Como Garay señala “(m)uchas sociedades consideran que un desarrollo urbano conducido por el simple juego de las fuerzas del mercado tiene un costo muy alto. En general el mercado no da cuenta de los efectos (ambientales, sociales e incluso económicos) que desencadena” (Garay, 2011).

Por otro lado, en los últimos años, también se han cuestionado los resultados de una gestión pública puramente tecnócrata y la comunidad ha asumido una posición muy importante en la identificación y definición de proyectos urbanos al exigir otras formas de articulación entre la planeación y gestión urbana. Sin embargo los resultados de una intervención urbana planificada y ejecutada desde el Estado, tampoco parece ser la respuesta más acertada.

En este sentido, se pueden identificar diferentes formas de gestión urbana que varían según las ciudades y momentos históricos, las diferentes culturas y los contextos socioeconómicos. Algunos enfoques se concentran en la construcción de una normativa urbana o de tipo fiscal para la aplicación de la misma en iniciativas particulares, otras a través de la obra pública (Garay, 2011), otras a través de la implementación de proyectos urbanos, y otras a través de la combinación de todas o algunas de las anteriores. Lo anterior representa niveles diferentes de participación de los agentes y de coordinación de la gestión pública.

Gráfico1.

Niveles de participación pública en la gestión pública para la renovación



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta una selección de diferentes formas de aproximación a la gestión para proyectos de renovación urbana (rehabilitación o revitalización) que han sido implementados en diferentes ciudades del mundo. Lo anterior, con

el fin de contar con un contexto general de las diferentes formas de actuación de Estado, de las formas jurídicas que asumen los entes gestores, de la participación de los agentes y de sus fuentes de financiación.

2.1. AUTORIDAD DELEGADA

Este tipo de entes gestores se ejemplifican de manera clara el proyecto de “refuncionalización” de un área portuaria en desuso y tierras creadas sobre el río Hudson de la ciudad de Nueva York: Battery Park⁵. La gestión del proyecto tendría como finalidad la maximización de utilidades y la construcción de una operación de “prestigio”⁶,

que financió en primera instancia los gastos de funcionamiento y el servicio de deuda de la inversión y en segunda instancia la infraestructura pública como el parque Battery de 25 hectáreas aproximadamente y vivienda social en otros sitios de la ciudad.

⁵ <http://bpca.ny.gov/>

⁶ Donde se localizan viviendas de alto nivel económico y empresas financieras relacionadas con Wall Street, hoteles y centros comerciales.

Imagen 1. Battery Park, New York



Fuente: <https://earth.google.com/>

Las decisiones necesarias para el redesarrollo de Battery Park fueron delegadas a una persona o funcionario, denominado *authority*, dado el carácter estratégico del proyecto y el marco del sistema institucional de la ciudad. Lo anterior, con el fin de minimizar procesos de coordinación entre entidades públicas, tiempos de implementación, proceso de participación e inversión pública.

Esta figura de *authority* fue la responsable de preparar el suelo para la nueva inversión y promover el desarrollo inmobiliario, con base en diseño de un Master Plan que de manera general establecía cargas y beneficios del proyecto y una imagen de "carácter netamente ideológico, connotando el emprendimiento de cara a la discusión, que la autoridad debe librar frente a actores económicos, políticos y sociales (...)" (Garay, 2011). En este sentido, el Master Plan es contratado directamente a un arquitecto de gran prestigio internacional con el fin de otorgarle una imagen emblemática y atractiva para los inversionistas.

Con base en lo anterior la autoridad encarga, también de manera directa, a un promotor inmobiliario quien inicia sus gestiones para atraer tanto a la inversión privada, como a constructores, empresarios y demandantes de espacio construido. Esta figura de promotor privado centra "su actividad en la capacidad de convocar financiamiento, contratar y supervisar la ejecución, comercializando en forma mayorista las diferentes partes del proyecto. En rigor no tienen por qué ser inversores, percibiendo por su contribución al desarrollo del proyecto un porcentaje proporcional al éxito del negocio" (Garay, 2011).

La gestión de este proyecto en estricto sentido no requirió inversión pública, aparte del suelo y de la emisión de bonos que respaldaron al proyecto (Rojas, 2004). Es importante mencionar que durante la implementación del proyecto el gobierno de la ciudad declaró la zona como Distrito Especial de Zonificación, lo cual generó mayor flexibilidad en los beneficios a cambio de diseño urbano más estrictas.

2.2. CORPORACIONES DE DESARROLLO URBANO

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

Imagen 2. Docklands, Londres-Inglaterra



Fuente: <https://earth.google.com/>

Como ejemplo más emblemático de este tipo de entidades gestoras se identifica la Corporación de Desarrollo de los Docklands (London Docklands Development Corporation - LDDC), la cual actúa como gestora en un proyecto de “refuncionalización” de un área portuaria subutilizada y suelos baldíos, en suelos de propiedad de la nación en su mayoría y otros poco privados. Estos suelos fueron adquiridos por la corporación. Es importante mencionar que la zona no contó con un plan maestro, sino que fue dividida y estas áreas resultantes fueron promocionadas de manera individual.

Este esquema planteó desde el principio que la mayor inversión debía ser del sector privado y para eso estableció el área como una zona empresarial (*enterprise zone*), en la cual se ofrecían rebajas tributarias y simplificación de procedimientos. La inversión inicial realizada por la corporación debía ser recuperada mediante la venta del suelo, al igual que las inversiones en infraestructura primaria. Sin embargo, las condiciones de accesibilidad llevaron a que la corporación invirtiera importantes sumas para dar solución a este problema mientras debía vender suelo por

debajo de sus expectativas. Igualmente debió invertir en equipamientos públicos como consecuencia de las repetidas críticas y quejas de la comunidad. Con el tiempo, la corporación también tuvo que asumir en algunos casos trabajos típicos de un promotor inmobiliario como costos de anteproyectos y estudios de viabilidad para convencer a inversionistas de los beneficios del proyecto, costos que no fueron tenidos en cuenta desde el principio de la operación.

La corporación vendía los suelos a los desarrolladores y constructores privados con un acuerdo contractual de que este lo desarrollaría en un máximo de tiempo, con el fin de controlar la especulación del suelo, para un uso y edificabilidad específica que daba como resultado el valor del suelo (por lo menos al inicio del proyecto) y con un diseño urbano que debía adecuarse a la construcción del "rompecabezas" que se iba construyendo con cada proyecto.

Como ejemplo latinoamericano de la misma figura se puede mencionar la Corporación Antigua Puerto Madero S.A.⁷ de Buenos Aires, Argentina, en la cual, a diferencia del ejemplo anterior, los intereses nacionales coincidieron con los de la ciudad, y están representados por accionistas a partes iguales del proyecto. El capital financiero de la corporación proviene "(...) de la liquidez generada por la venta de activos inmobiliarios traspasados por el Gobierno central y los gastos operativos se cubren con las operaciones de venta, alquiler o leasing de bienes inmuebles que forman parte del patrimonio de la Corporación. No tiene ninguna partida presupuestaria proveniente del Estado o la municipalidad" (Rojas, 2004).

7

<http://www.puertomadero.com/>

Imagen 3. Puerto Madero, Buenos Aires - Argentina



Fuente: <https://earth.google.com/>

Con base en un convenio con el ayuntamiento de Barcelona, la Corporación formula el Plan Estratégico para el proyecto, pero finalmente se adopta el Plan Maestro producto de un concurso Nacional de ideas. A diferencia del ejemplo anterior, "(l)a municipalidad tiene un rol fundamental en la regulación de la producción del suelo urbano. Mediante la definición y la aplicación de las normas urbanísticas se determina la edificación, los volúmenes y los usos del suelo urbano" (Corral, 2009).

2.3. SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA

Estos entes gestores son un tipo de sociedad que se caracteriza por contar con capital público y privado. Pueden desarrollar proyectos en asociación con el sector privado y a la vez pueden

actuar como ejecutores de obras públicas por encargo directo de la municipalidad. En términos de contratación, no están sujetos a las normas de contratación del sector público, lo cual les genera mayor libertad en su gestión.

El proyecto de Bercy en París, Francia, se desarrolló en terrenos de unas instalaciones industriales obsoletas que el municipio compró y unas pocas hectáreas de suelos privados. El objetivo del proyecto era generar equilibrio territorial de la ciudad generando desarrollo, espacio público, usos mixtos y vivienda en el área. El 70% de las nuevas viviendas construidas fueron destinadas a hogares de ingresos medios y bajos, y para esto se necesitó financiación a través de programas de apoyo a la vivienda social, de los diferentes niveles de gobierno.

Imagen 4. Bercy, París - Francia



Fuente: <https://earth.google.com/>

El Taller de Urbanismo de París es una agencia sin ánimo de lucro que ejerce “funciones permanentes de preparación de proyectos y estudios y actúa, en general, como asesor en materia de urbanismo regional” (Rojas, 2004), en una zona específica de la ciudad. Esta condición le da al taller una gran independencia de las diferentes administraciones públicas de la ciudad. El taller es el encargado de establecer un programa, un marco normativo y un presupuesto de la intervención y de sacar a concurso los anteproyectos generales de urbanismo y hasta los particulares de las edificaciones, con base en los cuales los promotores o constructores deben licitar para obtener los suelos a ser desarrollados. En estos proyectos las calidades estéticas y de paisaje que caracterizan a París, son un principio muy importante a ser conservado y por esta razón las decisiones del taller se direccionan incluso a definir alturas, materiales y colores. Estas definiciones deben ser presentadas en audiencias públicas y contemplar los intereses de la población. Adicionalmente, el Consejo Municipal debe aprobar las nuevas condiciones, y generar un proceso largo donde la participación y la concertación priman.

La responsabilidad de la ejecución se le asigna a una sociedad de economía mixta que escogerá las propuestas a mejoren en “(...) la oferta sobre la base de la reducción del precio de venta (incluido de las viviendas de protección oficial, viviendas sociales), las condiciones de financiación a los compradores y el aumento de la calidad de los materiales de construcción” (Rojas, 2004). El capital de trabajo público de estas sociedades vienen de los diferentes niveles del Estado, contando entre estos con las tasas de densificación y con la capacidad de negociación de cargas urbanísticas en el marco de concertación de la norma urbana de las Zonas de Acondicionamiento Concertado (ZAC).

Como ejemplo latinoamericano de la misma figura se puede mencionar la Empresa del Centro Histórico de Quito (hoy en proceso de liquidación), mediante la cual se tenía como objetivo revitalizar “(...) las actividades comerciales y de servicios tradicionales, reteniendo a la población residente y atrayendo nuevos residentes, actividades comerciales y de servicio, facilitando el acceso de la población de la ciudad a los servicios públicos de las entidades de gobierno, y promoviendo el uso y mantenimiento correctos de los edificios públicos y privados” (Rojas, 2004).

Imagen 5. Centro Histórico de Quito - Ecuador



Fuente: <https://earth.google.com/>

La intervención inicial y más fuerte de la empresa consistió en la relocalización de comerciantes informales en estructuras fijas, que se realizó con recursos propios y créditos de la banca internacional. Este fue un proceso con gran participación por parte de los comerciantes que fueron localizados en estos nuevos centros comerciales, tanto en el centro de Quito como en otras partes de la ciudad. Posteriormente la empresa inició obras para la recuperación de espacio público, fachadas e iluminación pública, que también fueron realizados con recursos propios. En el 2003 se conformó un Comité Ejecutivo del Centro Histórico en el cual participaron, además de la empresa, varias entidades públicas, las cuales continuaron con las obras iniciadas e invirtieron además en seguridad, turismo y producción de

eventos (Arregui, 2007), todo esto mediante la inversión pública. Sin embargo, vale la pena mencionar que como sociedad de economía mixta, "(...) se constituyó con los aportes en efectivo y bienes de dos socios: la Fundación Caspicara, organización de la sociedad civil ocupada en la preservación del patrimonio, que participa con un 10% de las acciones de la empresa; y el municipio metropolitano de Quito, que controla el 90% de la sociedad" (Rojas, 2004).

La empresa obtuvo ingresos por venta de locales comerciales al sector formal, viviendas y operación de estacionamientos, que se reinvertieron en proyectos como la rehabilitación de edificaciones patrimoniales. En otros casos, la empresa actuó como "(...) operador inmobiliario en proyectos

pioneros en los que los socios privados no tienen interés en adquirir los predios requeridos para el funcionamiento de los negocios. Este es el caso del edificio del antiguo Hotel Majestic, objeto de rehabilitación para volver a funcionar como hotel. Los operadores hoteleros no se interesan en inmovilizar capital en inmuebles y prefieren arrendarlos” (Rojas, 2004).

De la anterior muestra podemos concluir que existen diferentes formas de gestión que dan en diferentes medidas mayor o menor participación al sector privado o al público; además, esta participación incide en los productos urbanos y en la respuesta a problemáticas urbanas y en las finanzas públicas, ya que la forma en que se gestionan los proyectos de renovación urbana es una decisión de política pública. Para lograr proyectos urbanos que resuelvan temas sociales, económicos y físicos es necesaria la acción decidida del Estado y la participación y consenso de todos los agentes, en torno a proyectos integrales. También queda claro que existe un gran desafío institucional y financiero, y que estos proyectos de mediano y largo plazo requieren un diseño que les permita flexibilidad sin sacrificar su objetivo principal.

Por otro lado, podemos identificar que la financiación de casi todos los proyectos cuenta con un activo muy importante: suelo público. Así mismo, algunos otros cuentan con fuente de financiación del nivel nacional y nivel local al mismo tiempo.

Por último, vale la pena mencionar que la mayoría de proyectos mencionados (incluso como resultado de cambios políticos), en su desarrollo posterior ha trabajado por la integración de actuaciones de tipo físico, económico y social.

3. LA APUESTA DE BOGOTÁ POR UNA GESTIÓN PÚBLICA INCLUYENTE Y DIVERSA

Los proyectos de renovación/revitalización urbana tienen la capacidad de generar grandes procesos de transformación. La forma a partir de la cual se enfrente su gestión será el resultado de opciones de política pública que podrán incidir en la construcción de una ciudad más justa, más incluyente y más democrática, o todo lo contrario.

En este sentido, estas intervenciones se configuran como grandes oportunidades para resolver problemáticas locales identificadas en la ciudad. En el contexto bogotano, los proyectos de renovación deben aportar a la integración física y social, equilibrar la ciudad, reducir los problemas de segregación, construir una ciudad diversa e incluyente, generar suelo para los más pobres, evitar los procesos de gentrificación y generar espacio público y equipamientos.

Las tensiones y conflictos que se generan entre los diferentes agentes que participan en los proyectos de renovación y sus intereses, también constituyen oportunidades para construir una mayor democracia y ciudadanía.

Con esta propuesta, analicemos ahora las condiciones de la principal institución que gestiona la renovación en Bogotá.

3.1. EL PAPEL DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA

La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá (ERU) es una empresa comercial e industrial del Estado, cuya naturaleza jurídica y características se encuentran previstas en la Ley 489 de 1998; por tanto, la ERU cuenta con personería jurídica, capital independiente y autonomía presupuestal y financiera y desarrolla una actividad de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones creadas por la Ley.

Gracias a esta naturaleza jurídica y de conformidad con su objeto, estructura y recursos, la ERU contribuye al desarrollo de operaciones urbanas, programas y proyectos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo Distritales, articulando sus intervenciones con las secretarías, institutos y otras entidades de los niveles central y descentralizado de la administración Distrital.

Cumpliendo con lo prescrito en la Ley 489 de 1998, la ERU fue creada por el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo Distrital No. 33 de 1999 con el objeto de "gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes" (Colombia, 1999).

La Empresa está facultada para gestionar y promover la formulación de proyectos y programas de renovación⁸; participar en la ejecución de sus proyectos a través de sistemas de actuación pública o mixta: canalizar iniciativas del sector privado y de las comunidades ocupantes de las zonas y orientar la participación y concertación

entre los agentes; diseñar y coordinar mecanismos las acciones de diferentes entidades públicas; adquirir suelo por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa y diseñar nuevas entidades gestoras para actuaciones urbanísticas integrales puntuales.

Dependiendo del papel, que se define en el modelo de gestión y participación de cada proyecto, la ERU puede adelantar la formulación de proyectos de revitalización urbana en aplicación de los instrumentos de planeación como la formulación de planes parciales, o la modelación de proyectos bajo las normas de reactivación. Además, puede coordinar los estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, el diseño de espacio público y de equipamientos comunitarios, adelantar la estructuración financiera de proyectos inmobiliarios y estudios de factibilidad; coordinar la ejecución de obras civiles y las interventorias.

La ERU también asesora temas de normatividad urbanística, adelanta el trámite de los proyectos y facilita la participación del sector privado para su materialización; por ejemplo, la empresa adelanta el trámite de conceptos, actos administrativos, licencias o autorizaciones ante la Secretaría de Planeación Distrital, ante entidades de control y las curadurías urbanas. Asimismo, la ERU realiza la gestión de suelo que incluye la presentación de ofertas de permanencia a propietarios y moradores; se encarga de la administración de las obligaciones urbanísticas y de los componentes públicos: ampliación de redes, construcción de espacio público, vías, equipamientos, vivienda e interés social y prioritario (VIS y VIP).

En el ejercicio de su objeto social, la ERU cuenta con una estructura organizacional con capacidad para adelantar las diferentes etapas que se requieren para garantizar la viabilidad de proyectos urbanos integrales que se localicen en áreas estratégicas de la ciudad. En el ejercicio de sus funciones están incluidos los aspectos técnicos, financieros, jurídicos y sociales, desde la elaboración de modelos urbanísticos y arquitectónicos, gestión de suelo, implementación de los instru-

8. Incluso de proyectos en tratamiento de desarrollo.

mentos de planeación, estudios de prefactibilidad y factibilidad técnica y financiera, aprobaciones, trámite y obtención de licencias, hasta la licitación para la ejecución de los proyectos.

La ERU se encuentra actualmente vinculada al Sector Hábitat, de igual manera que Metrovivienda, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Empresa de Energía de Bogotá, Empresa de Teléfonos de Bogotá, entre otras, lo cual en principio debería constituir una posición privilegiada para la coordinación de acciones de las empresas públicas. Así, la ERU armoniza sus acciones con las metas del actual Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Humana", con el fin de participar en la gestión de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), garantizar la participación de propietarios, alianzas público privadas. Además la ERU concentró sus intervenciones en la revitalización del centro y en la gestión de proyectos en el centro ampliado, cuya caracterización y delimitación fue definido en el Plan de Desarrollo vigente.

Dicha empresa fue capitalizada en 2004 con recursos de hacienda pública, por orden de la Alcaldía Mayor con el fin de garantizar la puesta en marcha de su funcionamiento. Desde entonces ha contado con el apoyo estatal mediante la asignación de recursos para el desarrollo de sus actividades misionales⁹; sin embargo, como empresa industrial y comercial del Estado, la ERU realizado de convenios interadministrativos con entidades públicas y de carácter mixto.

En el desarrollo de modelos de financiación de los proyectos en los que participa la ERU, se avanzó precisamente en la gestión de suelo, que inicialmente se realizaba mediante mecanismos de enajenación voluntaria y expropiación por vía administrativa, lo que requería de grandes inversiones por parte de la empresa y producía el despla-

zamiento de los propietarios de manera temporal o definitiva. Actualmente la ERU concentra más esfuerzos en la gestión social, y crea diferentes alternativas para que los propietarios se vinculen a los proyectos; de esta forma, el capital inicial se conforma con menos recursos públicos y se vincula más a los propietarios de los inmuebles existentes en el lugar como posibles inversionistas, con grandes beneficios presupuestales en la adquisición de suelo, en gastos fiduciarios y de financiación e, incluso, ahorro en la venta de los productos inmobiliarios. A diferencia de Metrovivienda, esta empresa no cuenta con fuentes de financiación especiales para la renovación, como el pago de la obligación de vivienda de interés prioritario (VIP).

3.2. GESTIÓN DEL SUELO Y GESTIÓN SOCIAL: LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS INCLUYENTES DE RENOVACIÓN URBANA ES POSIBLE

El Plan de Desarrollo 2012-2016 "Bogotá Humana" plantea la estrategia integral de acción social para minimizar la segregación y la gentrificación. Por lo tanto, desde la gestión social y de comunicaciones de la ERU, se implementa un sistema integral de planificación y gestión participativa, programación, promoción comunitaria y gestión por objetivos en el que se establecen estrategias para: a) la protección a la población que reside y ocupa los predios a intervenir, b) la negociación de beneficios, y c) restablecimiento de condiciones socioeconómicas en el mismo sitio o sectores estratégicos, donde los fines últimos serán la disposición de los predios, previa a la intervención inmobiliaria a implementar en el esquema de asociación con propietarios, así como la identificación de las razones técnicas y las motivaciones comunitarias que hacen pertinente el proyecto de revitalización urbana.

9. A 31 de octubre de 2014, el Patrimonio de la Empresa es de \$110.524.469 miles de pesos representados en un 99,29%, por aportes de capital de la Administración central del Distrito y transferencias de bienes muebles e inmuebles. El restante, 0,71% está representado en valorizaciones de capital, superávit por donación, después del saneamiento de las pérdidas acumuladas de vigencias anteriores. (Empresa de Renovación Urbana, 2014).

La gestión social en renovación urbana ha llevado a la ERU a indagar por las formas como se debiera adelantar una propuesta de participación en la construcción de territorios. Esto ha llevado a la generación de cuestionamientos como: ¿quiénes deciden cómo se puede habitar un territorio en su diseño urbano, arquitectónico y social? ¿para quiénes debe renovarse y revitalizarse los lugares, los espacios de uso común y las viviendas? Las respuestas continúan siendo un ejercicio dinámico que está en permanente discusión en cada una de las áreas de estudio y que se han venido construyendo en el marco de los ejercicios, con actores sociales (propietarios, arrendatarios y otros modos de tenencia inmobiliaria) así como en las áreas de influencia de los sectores objetivo de renovación y revitalización urbana; por ejemplo, para la ERU la renovación y revitalización debe darse de acuerdo con las necesidades de la gente y a partir de lo que se vive en los espacios urbanos; así, el resultado espacial responderá a las formas culturales de hacer y habitar la ciudad. Es así como se ha ido concluyendo que la revitalización urbana es para la comunidad y se construye con la comunidad.

En estas reflexiones cobra valor una premisa: la renovación urbana se debe hacer con los seres que habitan los territorios y con esto se convierte la institucionalidad en un hacedor de deseos de espacios dignos, donde se construyen sueños de vida en una ciudad posible y sostenible. El punto de partida es el reconocimiento de que la renovación urbana se lleva a cabo en espacios ocupados y, en consecuencia, debe responder a la relación de quienes habitan este territorio, expresado en sus vínculos sociales, comerciales y de tejido; el ejercicio de esta gestión ha llevado a la ERU a la formulación de metodologías y apuestas comunes en las que se incluye cómo tender el puente entre urbanismo, arquitectura y cultura de las comunidades; es un planteamiento de un sueño construido entre todas y todos, donde se encuentran los ideales de vecindad, de buenas prácticas comunitarias, con la responsabilidad del Estado para configurar una ciudadanía participativa, dotada con las herramientas necesarias para la toma de decisiones frente a la necesidad de densificar, garantizando la permanencia de

los propietarios originales de los territorios y ofreciendo a la vez viviendas nuevas a quienes las necesitan, en estos sectores la ciudad.

3.3. INICIATIVA PÚBLICA, INICIATIVA PRIVADA

La ERU es promotora de proyectos de iniciativa pública, bien sea por encontrarse señalados como prioritarios en operaciones estratégicas, en planes de ordenamiento zonal o en el programa de renovación urbana del POT, o porque han sido identificados como áreas de oportunidad con base en estudios particulares de la empresa.

Como operador público urbano, inmobiliario y social, la ERU actúa bajo los criterios de intervención adecuados para ejecutar el Programa de Revitalización del Centro Ampliado (Colombia, 2012). El rol público le permite a la ERU ejercer como legitimadora, articuladora y dinamizadora de núcleos de renovación urbana mediante la aplicación de instrumentos de gestión; la empresa lidera y promueve los procesos de renovación mediante la concepción de proyectos integrales y de calidad que consideren diferentes alternativas inmobiliarias, las cuales incluyen, entre otros, la participación comunitaria y la colaboración entre el sector público y el privado.

De manera permanente la Empresa de Renovación Urbana atiende los requerimientos de proyectos de iniciativa privada en los que, dependiendo de las necesidades particulares o de la etapa de desarrollo de los proyectos, se determinan los alcances y las formas de participación. En general, la empresa ha dejado de ser un agente pasivo que aguarda a que se presenten este tipo de iniciativas, pasando a ser el promotor que lidera y convoca a propietarios e inversionistas para el desarrollo de los proyectos identificados, que compartan los propósitos de transformación, renovación y revitalización urbana, en los que la ERU pueda realizar acompañamiento y prestar los servicios que se requieran, desde la asesoría y la gestión en cada uno de los momentos del ciclo de proyectos como

la modelación, la prefactibilidad, la factibilidad, hasta la coordinación de la ejecución.

Entre otras formas de gestión y participación, la ERU actúa como operador urbano para la renovación, como agente de asociaciones público privadas, como consultora en proyectos urbanos e inmobiliarios y como gerente o coordinadora de convenios interadministrativos.

3.4. INTEGRACIÓN DE LAS ENTIDADES EN EL TERRITORIO

En cada territorio donde se adelantan propuestas de revitalización se plantea un reto para la Empresa de Renovación Urbana en relación con el equilibrio que se debe mantener entre los diferentes actores que participan de su construcción, articulando las expectativas de las comunidades que habitan el lugar con sus problemáticas y diferencias particulares y los intereses de otros actores públicos y privados.

De acuerdo con las condiciones propias de los actores de cada proyecto, la ERU adelanta la gestión institucional con otras entidades del Sector Hábitat o con otras instancias distritales como las empresas de servicios públicos, o las secretarías de Gobierno, Integración Social o Movilidad, con el fin de establecer acuerdos interadministrativos en los que se pueden obtener recursos físicos y económicos, terrenos o inmuebles, recursos técnicos y el apoyo institucional necesario para alcanzar la viabilidad técnica, económica y social de las intervenciones.

En general la gestión institucional es exitosa. No obstante, se señalan las dificultades que corresponden, entre otros a asuntos normativos que impiden en algunos casos la celebración de los convenios o acuerdos; puede presentarse, por ejemplo, falta de competencia en el objeto social o en las funciones de algunas entidades para el desarrollo de determinado tipo de proyectos o usos urbanos, así como también se han presentado cambios en las decisiones o en las prioridades, por un cambio de gobierno o de directivas de las entidades.

4. LA EXPERIENCIA DE LA ERU EN LA GESTIÓN EN PROYECTOS

A continuación se describen dos proyectos en los cuales la ERU se encuentra trabajando actualmente: Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central y Ciudadela Buen Vivir. Estos casos muestran dos tipos diferentes de gestión en la cual se insertan otros proyectos que adelanta la empresa: uno que se refiere a actuaciones públicas en suelos privados y su forma de hacer parte a los propietarios del suelo, con el fin cambiar las prácticas comunes de la expulsión a través de la expropiación. Y otro, que describe una actuación pública sobre suelo público con el objetivo de hacer un uso más eficiente de ese suelo y articular objetivos de diferentes entidades del Estado en un proyecto urbano.

4.1. ACTUACIONES PÚBLICAS EN SUELO PRIVADO Y LA GESTIÓN ASOCIADA

La gestión del suelo en el proyecto conocido hoy como Plan Parcial Estación Central comenzó con la compra de predios por parte del IDU para la construcción de una estación de Transmilenio, conectando las troncales El Dorado y Caracas. La ERU vio la oportunidad de formular un proyecto integral que incluye la construcción de la estación y el desarrollo inmobiliario de otras manzanas a su alrededor. La ERU fue la formuladora del plan parcial, estructuró el proyecto urbanístico e inmobiliario, continuó con la adquisición de los demás predios en la zona y lideró la gestión social que hoy permite a los propietarios optar por enajenación voluntaria, inversión y viviendas de reemplazo.

Teniendo en cuenta que en otros capítulos de esta publicación se habló de las condiciones normativas que generó el plan parcial estación central para la generación de suelo para VIP, su articulación con el transporte público y la apuesta por la mixtura de usos, este aparte solo mencionará las acciones adelantadas para la imple-

mentación del proyecto y su enfoque en relación a la participación de los propietarios.

A la luz del enfoque de la revitalización, fue posible entender como empresa que la asociatividad constituye una herramienta para viabilizar la permanencia de los habitantes en la construcción social de los territorios de renovación urbana.

Fue necesario desaprender el concepto de "socio" como única significación en el marco de la gestión del suelo; este concepto estaba dado en la persona que aporta el suelo en calidad de inversionista, como una excelente oportunidad para los propietarios; se entendió entonces que socio es también aquel que se compromete con el sentido de pertenencia al proyecto de renovación, el que indaga por distintas alternativas, por ejemplo, en el caso de la vivienda de reemplazo, una opción para permanecer y hacer parte de la renovación de un gran sector de la ciudad.

Este caso en particular se materializó con 16 propietarios¹⁰ del polígono 9 del Plan Parcial Estación Central¹¹, quienes en un ejercicio de generación de confianza optaron por esta singular forma de participar en el proyecto de revitalización urbana en el centro tradicional de Bogotá. La empresa compró un edificio localizado en la carrera 10 con calle 18 llamado "Banco del Estado", de 11 pisos y 3.000 m² construidos, aproximadamente. Este caso piloto tiene dos objetivos: primero, permitir el inicio de las obras del Plan Parcial Estación Central ofreciendo un espacio construido para que los propietarios que lo deseen puedan tener una vivienda de reemplazo de manera inmediata, sin más de un traslado y con la seguridad que ofrece una edificación ya construida en la misma zona.

10. Los demás predios fueron comprados por la ERU. Es importante mencionar que las opciones de invertir en un proyecto de tan largo plazo y con las incertidumbres propias de los cambios de administraciones no generan las condiciones suficientes para que la opción se materialice. También se deben mencionar que no se han adelantado proceso de expropiación.

11. Decreto Distrital 213 de 2013, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central, ubicado en las Localidades de Santa Fe y los Mártires y se dictan otras disposiciones"

Este edificio se constituye en una especie de "comodín" que permite iniciar obras al mismo tiempo que resuelve las necesidades de vivienda de los propietarios. Segundo, se convierte en un caso piloto para la reutilización de estructuras en el centro de la ciudad. En el marco del concepto de la revitalización es muy importante esta recuperación de edificaciones antiguas por el carácter que imprimen a la zona, por su impacto ambiental (no generan escombros ni otros desperdicios) y porque generan una forma eficiente de utilizar los recursos disponibles.

El proyecto generará 64 viviendas, locales comerciales y oficinas en los dos primeros pisos. Las obras para la modificación (cambio en el diseño arquitectónico) y reforzamiento estructural se deberán adelantar en 2016.

Imagen 6.
Edificio "Banco del Estado", proyecto de reutilización de edificación



Fuente: Empresa de Renovación Urbana de Bogotá

Los 16 propietarios optaron por una vivienda en el edificio como vivienda de reemplazo que se les escriturará y se les entregará de manera permanente, a cambio de su vivienda usada. Estos hogares estrenarán apartamento en un lugar ubicado estratégicamente; el ejercicio de participación logró construir colectivamente las alternativas que rompieran el esquema de tensión y rivalidad entre el Estado, como promotor del plan parcial y la comunidad, para dar paso a una forma de gestión asociada.

Actualmente la ERU adelanta la estructuración técnica, jurídica y económica de la Unidad de Actuación Urbanística 1 (UAU 1). Esta debe resolver los aspectos del uso de las normas urbanísticas, elaborar un estudio de mercado para determinar cuáles deben ser las características de los productos inmobiliarios y realizar una modelación arquitectónica, incluyendo el estudio de suelos.

La ERU, como promotora del proyecto, ha adelantado un acercamiento con posibles demandantes de espacio construido mediante cartas de intención, como estrategia de acercamiento de la oferta con la demanda. El próximo proceso licitatorio consistirá en la definición del proyecto con detalles constructivos, diseño estructural, licenciamiento y construcción de las edificaciones de la UAU 1.

4.2. ACTUACIONES PÚBLICAS EN SUELO PÚBLICO

La ERU le propuso a la Secretaría de Integración Social la formulación de un proyecto urbano arquitectónico integral que consolide el carácter residencial y dotacional de un predio fiscal que es propiedad de esta secretaria, localizado sobre el eje de las centralidades que articulan el centro con el aeropuerto El Dorado y el Anillo de Innovación, planteadas en la visión del centro ampliado.

Imagen 7. Ciudadela El Buen Vivir



Fuente: Google.com y Empresa de Renovación Urbana de Bogotá

Esta iniciativa contempla actuaciones urbanas de diversa índole y escala. Un nuevo concepto de protección y cuidado desde la atención integral, encaminado a una renta básica que incorpora no solo el tema de habitación sino una atención integral que incluye entre otros la alimentación, vestido y asistencia médica, para las personas mayores independientes en situación de vulnerabilidad, donde se garantice el derecho a la vivienda, a servicios públicos, a la seguridad alimentaria y económica, a la salud, la cultura, la recreación y el deporte, principalmente para aquellas personas mayores dependientes y con frágiles redes de apoyo, donde se generen procesos de acogida, reintegro familiar, estabiliza-

ción de situaciones críticas, recuperación y, dado el caso, traslado a instituciones asistenciales especializadas.

El proyecto urbanístico consta de aproximadamente 1.000 unidades de vivienda de interés prioritario incluyendo viviendas para el Adulto Mayor que garantizarán un alojamiento seguro a personas que no cuenten con domicilio permanente para pasar la noche. Este proyecto busca restituir sus derechos a satisfacer las necesidades básicas como dormitorio, alimentación y actividades de desarrollo humano; el proyecto conserva el área construida del dotacional existente, complementándolo con cerca de aproximadamente

5.000 m² de construcción adicionales para el uso dotacional; así mismo, el proyecto genera alrededor de 8.0000 m² de espacio público en zonas verdes y senderos peatonales. El área de la vivienda a ofrecer genera a zonas de oferta de alimentos, actividades de ocio, salas de encuentro y asistencia médica básica.

La propuesta del proyecto “Ciudadela el Buen Vivir – Bosque Popular” surge para dar respuesta a los programas planteados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en desarrollo del Convenio 200 de 2012 suscrito con la Secretaría Distrital de Hábitat y en respuesta al Decreto Distrital 158 de 2015. Este tiene como objetivo principal combinar el uso de vivienda en el inmueble localizado en la Carrera 69 # 47 - 63, bien fiscal del Distrito comprendido por las normas del Tratamiento de Consolidación de Urbanos Especiales, para el desarrollo de VIP y al mismo tiempo mantener el uso dotacional en los términos establecidos en el artículo 3º del Decreto Distrital 447 de 2012 (Colombia, 2012), ya que es un inmueble con uso dotacional existente con obligación de permanencia.

5. CONCLUSIONES

Los casos internacionales presentados anteriormente nos muestran un panorama muy diverso sobre la gestión urbana. Lo primero que se observa es que en la mayoría de casos los procesos de renovación inician en predios públicos: puertos o industrias en desuso o incluso espacio público. Como se mencionó, el activo de suelo público que podrá ser vendido luego de crear valor a través de la norma y con base en las condiciones de mercado, se convierte es una fuente de financiación muy importante. Ahora bien, mientras proyectos como Battery Park, generaron recursos para la construcción de vivienda en otros sitios de la ciudad, proyectos como Bercy encontraron la fórmula para generar equilibrio en el territorio a través de generar un espacio público de gran importancia, atractor de visitantes al mismo tiempo que abrieron

espacio para la generación de vivienda social incluyendo vivienda de arrendamiento en las y programas de apoyo a los arrendatarios interesados en adquirir viviendas en el área, o como el proyecto del centro histórico de Quito, se enfocaron en resolver las problemática de los comerciantes informales potenciando su actividad en centros especializados y creando un espacio para la cotidianidad al mismo tiempos que para el turismo. Otros proyectos como Puerto Madero, hasta el momento solo han reinvertido sus ganancias en el mismo proyecto. En este sentido, los proyectos en Bogotá le apuestan a una ciudad más incluyente y diversa, que genere mixtura social, no solo para dar solución al déficit de los hogares con menores ingresos sino para dar paso al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido es importante la siguiente pregunta ¿para qué y para quién la renovación urbana?

La condición de la propiedad pública del suelo, genera una diferencia sustancial en cuanto a la gestión urbana de este tipo de proyectos: los moradores de las áreas. El esfuerzo de la Empresa y del Distrito en los últimos años se ha concentrado en gran parte en encontrar alternativas para que los propietarios hagan parte de los proyectos con vivienda de reemplazo y con la generación de condiciones para estos no sean expulsados de las zonas intervenidas por incrementos en sus servicios público¹². Ahora bien, un proyecto como Ciudadela Buen Vivir, en un suelo público que hoy cumple una función pública, también muestra la posibilidad de hacer un uso más eficiente del suelo y generar la posibilidad de financiación del proyecto.

En este sentido también vemos que las fuentes de financiación son determinantes en el proceso. Algunos nos muestran cómo la confluencia de recursos financieros del nivel nacional y local, se coordinan en los territorios para generar los cambios acordados. En este sentido las políticas públicas sobre la renovación, son centrales para construir un programa coherente que integre

12. Como será mencionado en un capítulo posterior, en esta publicación.

otras políticas como las de vivienda o desarrollo económico. En este sentido cabe proponer el análisis de la inversión en la expansión frente a la renovación. En los últimos años la ciudad ha invertido grandes cantidades de dinero en infraestructuras y desarrollo de proyectos en la periferia, que según las nuevas tendencias debería invertirse de este momento en adelante y así iniciar un proceso de compactación como lo establece el POT o políticas nacionales como el CONPES 3305. En el pasado se emplearon mecanismos como créditos territorializados (para un territorio priorizado) del Banco Central Hipotecario, que dieron resultados que merecerían de análisis futuros. En este sentido, las políticas sobre arrendamientos, subsidios para compra de vivienda nueva o incentivos para compra de inmuebles en estructuras reutilizadas, o subsidio al crédito para ámbitos territoriales definidos, tendrían mayor impacto y consistencia con las políticas sobre compactación y redensificación de áreas urbanas.

La ERU, en el marco del actual Plan de Desarrollo Distrital *"Bogotá Humana"*, ha logrado establecer un compromiso institucional en la vinculación de las comunidades, del sector privado y de las entidades públicas para facilitar la gestión financiera y social de sus intervenciones. Los productos inmobiliarios que se proyectan son incluyentes

en la oferta de diferentes tipos de vivienda que incorporan soluciones de interés social y prioritario (VIS-VIP) y que promueven la mezcla de usos y de grupos sociales. El principal reto para la ERU en los próximos años será mantener este compromiso institucional en la materialización de las oportunidades que se han identificado en los proyectos que adelanta la empresa y liderar el desarrollo urbano en las nuevas áreas de oportunidad, consolidando en favor de la ciudad las rentas urbanas que se generan con el desarrollo de los grandes proyectos de infraestructura, como el metro.

Es preciso comprender que la renovación y revitalización urbana son procesos de largo plazo y que la hoja de ruta debe ser transparente para las comunidades, la empresa privada y las entidades que participan de estos procesos.

Asimismo, es necesario continuar con la armonización de instrumentos y normas del nivel Distrital y Nacional relacionadas con mecanismos de financiación, articulación con el desarrollo de proyectos de infraestructura y transporte, conservación del patrimonio, urbanismo y construcción sostenible; así mismo se deben tener en cuenta las experiencias y los acuerdos internacionales de las redes de ciudades en las escalas regional y global.

BIBLIOGRAFÍA

Arregui, E. (2007). *El programa de rehabilitación del centro histórico de Quito. En Carrión M. F. (ed.), Financiamiento de los centros históricos de América Latina.* Quito: Lincoln Institute of Land Policy, Flacso Ecuador, Innovar UIO.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). Decreto Distrital 619 de 2000 del 28 de julio de 2000, "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital", en *Diario Oficial* 2197, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). Decreto Distrital 469 de 2003 del 23 de diciembre de 2003, "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", en *Diario Oficial* 3013, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2000", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Acuerdo Distrital 489 de 2012 del 12 de junio de 2012, "Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Decreto Distrital 447 de 2012 del 27 de septiembre de 2012, "Por medio del cual se dictan medidas para predios sometidos al tratamiento urbanístico de consolidación de sectores urbanos especiales y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial* 4977, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). Decreto Distrital 213 de 2013 del 16 de mayo de 2013, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central, ubicado en las Localidades de Santa Fe y los Mártires y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial* 5123, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998 del 29 de diciembre de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial* 43.464, Bogotá.

Colombia, Concejo Distrital de Bogotá. (1999). Acuerdo 33 de 1999 del 10 de noviembre de 1999, "Por el cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital - Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C." en *Diario Oficial*, 2039, Bogotá.

Empresa de Renovación Urbana- ERU. (2014). *Informe de Gestión 2014, Bogotá.* Recuperado de: http://www.eru.gov.co/pdfs/esp/INFORME_DE_GESTI_N_ERU_2014.pdf

Garay, A. (2011). *Modalidades de gestión de grandes proyectos. Carajillo de la ciudad.* Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades, 3. Recuperado de: http://cafelasciudades.com.ar/carajillo/10_art2.htm

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

SECTOR PUBLICO

"Para atender la demanda de suelo urbano para vivienda, las grandes ciudades tienen que recuperar y optimizar las zonas consolidadas al interior de la ciudad mediante procesos integrales de renovación y redensificación urbana".

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación. (2004). *COMPES 3305. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, Bogotá.*

"La revitalización urbana en los procesos de densificación tendrá como principio básico orientador proteger la permanencia de los propietarios originales, con base en la implementación de mecanismos voluntarios de actuación asociada y participación equitativa en las cargas y beneficios de los proyectos"

Colombia, Consejo de Bogotá, (2012), Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2015.

COMUNIDAD

"Lo que se ha planteado con el Programa Progresia Fenicia es que aunque se construyan nuevas viviendas los actuales pobladores puedan tener una vivienda con la misma área de su vivienda original. (Pero), ¿cuáles son las garantías de permanencia de este proyecto si los gastos mensuales por familia llegaran a duplicarse o más?"

"Yo siento que uno no puede estar en contra del desarrollo, la ciudad va creciendo, las necesidades van cambiando, es necesario esos cambios, pero se deben hacer con sensibilidad social, se deben hacer de una manera concertada, respetando los derechos fundamentales, oyendo al ciudadano y haciéndole como un caso al ciudadano. (...) *El proceso de participación es cuando yo participo, cuando yo propongo, cuando yo sugiero y me tienen en cuenta las sugerencias dentro del desarrollo de una ciudad, de una comunidad, de un barrio o de una localidad.*"

Doris Patricia Niño, (Entrevista realizada por Carolina Villate, Junio de 2015)

SECTOR

Aunque la normativa que regula los procedimientos de formulación de un plan parcial son claros y contienen unos tiempos de ejecución específicos, la tradición del proceso de estudio de este tipo de proyectos o programas de renovación urbana en el distrito, es laxa, convirtiendo este proceso en un trámite que dilata la ejecución de los proyectos que se formulan. (...) Esta problemática configura el principal riesgo de cualquier promotor: el tiempo, debido a que las dilaciones externas afectan directamente la eficiencia del equipo que como promotores contratamos para la estructuración del proyecto.

Julian Bonilla Nieto y Myier Arteaga Romero/2015



PRIVADO

Para que los ritmos de ventas se den en un proyecto de renovación urbana, existe un elemento crítico y decisivo para los clientes, que es la percepción de seguridad de las zonas en las cuales se da la renovación urbana. (...) Este aspecto genera una incertidumbre comercial importante para los inversionistas y promotores, y es un factor que difícilmente el sector privado puede mejorar. Debe haber un compromiso muy fuerte y unas iniciativas del distrito o de los municipios en este sentido, (...) que logre disminuir la percepción de inseguridad de las zonas.

Pablo Echeverry Jaramillo

MEDIOS

Renovar, la verdadera revolución urbana. El espacio desaprovechado y la falta de usos del suelo obligan a reconstruir y recrear para crecer hacia el futuro. Demoler lo viejo e ineficiente para hacer nuevos y mejores edificios, que mezclen usos comerciales con residenciales y oficinas. Convertir áreas subutilizadas en espacios públicos dignos. Eso es lo que, en opinión de los urbanistas, debería ser el corazón de la planeación de ciudades, especialmente ante la carencia de suelo para construir.

El Tiempo, 24 de julio de 2015

ACADÉMICOS

Pero también una renovación que pueda fomentar el crecimiento económico y el desarrollo sostenido, no solo para insertarse en las redes globales de ciudades, sino para fomentar que los sectores populares puedan beneficiarse del crecimiento económico a través de la generación de empleo y del incremento del salario directo e indirecto. De esta manera no será la expulsión -que es lo que hasta ahora ha ocurrido- sino la mejora de la calidad de vida mediante el ascenso social y la formación del capital social con redes, instituciones sólidas, cohesión social, etc.

"Queremos superar esa visión tradicional de la renovación urbana como limpieza urbana a través de mega y macro proyectos, con una idea de modernización de la ciudad, donde prevalece una visión empresarial de competitividad teniendo detrás de todo ello el paradigma de Manhattan, el modelo de Le Corbusier y un proceso de gentrificación."

Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable, Fernando Carrion y Lisa Hanley

Recuperado de: http://www.institutoeestudiosurbanos.info/dmtdocuments/cendociau/Produccion_Editorial_IEU/Debate_Gobierno_N_11_Vision_Afectados_Renovacion-IEU-2011.pdf



CAPÍTULO V
**LA GESTIÓN ASOCIADA
Y SUS MECANISMOS**



LA PARTICIPACIÓN EN RENOVACIÓN URBANA: MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA CIUDADANA¹

Gabriela Niño Sicard²

1. Agradecimientos a la Veedora Delegada para la Participación y los Programas Especiales, Marta Lucía De La Cruz Federici, y al equipo profesional de la Delegada, en especial a Laura Ligarreto, quienes apoyaron desde su experiencia en la reflexión conceptual y los estudios de caso para la elaboración de este artículo.

2. Asesora de la Veeduría Distrital. Arquitecta y Magíster en Planeación del Desarrollo Regional y Especialista con énfasis en Planeación Participativa de la Universidad de Los Andes (Colombia); becaria del Lincoln Institute of Land Policy (Estados Unidos) en mercados residenciales. En el ámbito profesional se ha desempeñado en los sectores público, privado y académico, con amplia experiencia en planeación territorial y gestión urbana. Se ha concentrado en planificación urbana y regional, diseño urbano, desarrollo municipal y regional, gestión del suelo, proyectos inmobiliarios y formulación de planes de ordenamiento territorial e instrumentos de planeamiento como planes parciales, macroproyectos y planes maestros. Correo electrónico: gabrielanino@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Los proyectos urbanos, como muchas otras acciones públicas y privadas que tienen un impacto en la vida de los ciudadanos, demandan la existencia de espacios de participación en los cuales los diferentes actores involucrados logren conocer e incidir en el direccionamiento de los proyectos, y conciliar los intereses particulares y comunitarios con los objetivos de las políticas públicas. Por esto, la Ley 388 de 1997, que orienta el ordenamiento territorial, reconoce la importancia estratégica de la participación y define momentos específicos para la discusión pública dentro del proceso de definición de los planes parciales.

Pero la participación en el ordenamiento territorial y en los proyectos urbanos que se derivan de este no solo se debe entender como un requisito formal de trámite, sino como un proceso de mayor amplitud y capacidad de incidencia, que permite facilitar la gestión de los proyectos, asegurar su contribución a los objetivos de desarrollo de la ciudad y profundizar la democracia participativa.

En el caso de los proyectos de renovación urbana, las particularidades de los territorios hacen que la intervención deba afrontar una compleja situación social, económica y urbanística actual y futura; dichas particularidades determinan la necesidad de mejorar la forma en que se han venido desarrollando los espacios de participación ciudadana, para que de esta manera se apoye además la consecución de los objetivos de las políticas públicas en torno a la renovación urbana.

El presente capítulo analiza los conceptos de participación y capital social, y su papel en la construcción de lo público en el contexto colombiano; profundiza el análisis de la participación en los proyectos de renovación urbana e identifica sus principales problemáticas a través de tres casos

en los que la Veeduría Distrital ha realizado acompañamiento en la ciudad de Bogotá, en especial el Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Finalmente, señala los retos a afrontar y plantea recomendaciones generales que pueden ser incorporadas en futuros procesos de participación.

2. EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO

La definición constitucional de democracia en Colombia dota a la participación ciudadana de una función que opera como mecanismo para involucrar activamente a la población en la gestión de lo público. Aunque la Ley 388 de 1997 define procedimentalmente algunos momentos de participación ciudadana en los planes y proyectos urbanos, la finalidad de las normas constitucionales y legales es que la participación trascienda el requerimiento formal y se instale como un mecanismo amplio, permanente e incidente para la decisión, ejecución y control social de la gestión pública, incluido el ordenamiento del territorio, del cual la renovación urbana es una expresión.

Pero para que la participación logre cumplir con el papel que la constitución le ha dado, hay que procurar superar algunas problemáticas como la desconfianza, la baja capacidad de organización comunitaria, y un control social no permanente sino coyuntural. A partir de los estudios existen-

tes, es posible señalar que el nivel de fortaleza o debilidad del capital social en las comunidades involucradas en procesos participativos es capaz de limitar o dar herramientas a los ciudadanos y al Estado frente a dichos problemas, para que los procesos sean lo más exitosos posibles.

2.1. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CUAL ES SU FUNCIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA DE BOGOTÁ?

La participación ciudadana se refiere a procesos en los cuales las personas, de manera individual u organizada, hacen parte de un escenario de deliberación, diálogo y construcción de acuerdos en los que median intereses específicos en relación con una actividad propia de la esfera pública³.

Colombia es, por definición constitucional, un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. Es decir, en Colombia no solo existe espacio para la democracia representativa que se ejerce mediante el voto, sino para mecanismos de participación directa cuya máxima expresión son, por ejemplo, los plebiscitos y referendos. Esto se funda en que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan no solo la vida política, sino también la económica, social, administrativa y cultural.

Por lo tanto, la Ley 134 de 1994 consagra el derecho a la participación en todo el ciclo de la gestión administrativa⁴, que incluye el involucramiento en la toma de decisiones (en especial de la planeación), en la ejecución (como organizaciones que de manera subsidiaria ejecutan acciones estatales), y en el control y fiscalización de la gestión pública (mediante veedurías ciudadanas principalmente), para lo cual la ley ha definido varios mecanismos que promueven la participación.

En el ordenamiento territorial, la Ley 388 de 1997 en su Artículo 4 señala la acción urbanística que

ejercen las administraciones municipales y distritales, y afirma que estas “deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal (...)”. La ley contempla espacios específicos de consulta ciudadana pero también la participación permanente en las decisiones y en el seguimiento a las mismas, señalando que “la consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación” (Colombia, 1997).

La Ley 388 de 1997 establece de manera específica los siguientes espacios de participación:

- a. En la definición del contenido del POT, mediante participación comunitaria en grupos de barrios cuyos representantes transmitan las propuestas para el suelo urbano y rural;
- b. En el trámite del POT, se establece como instancia consultiva el Consejo Territorial de Planeación que formula recomendaciones a la propuesta de POT;
- c. En la implementación del POT, a través de veedurías ciudadanas para el cumplimiento de las normas urbanísticas, y mediante la propuesta de planes parciales y normas por parte de las comunidades organizadas;
- d. En el trámite de planes parciales, una vez realizada la formulación, se debe surtir una fase de información pública a propietarios y vecinos, para que estos expresen sus recomendaciones y observaciones (Colombia, 2006).

En el ámbito distrital, el Régimen Especial del Distrito Capital (Decreto-Ley 1421 de 1993), establece en su Artículo 6 que “las autoridades Distritales promoverán la organización de los habitantes y

3. Veeduría Distrital (2013).

4. Constitución Política de 1991, Artículos 1, 2; Ley 134 de 1994, Artículo 99 y Sentencia C-180/94.

comunidades del distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local". Existen además el Sistema Distrital de Participación Ciudadana (Decreto Distrital 448 de 2007) y la Política Pública de Participación Incidente (Decreto Distrital 503 de 2011) que aunque no desarrollan procedimentalmente este tema en los instrumentos de planificación territorial, establecen una serie de lineamientos que orientan a la Administración Distrital para que fomente la participación social y fortalezca las capacidades de la ciudadanía en estos espacios. La Política Pública de Participación Incidente busca "reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de formulación, decisión, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial" [subrayado propio].

La participación ciudadana es un derecho fundamental. Puesto en práctica es más que simplemente un ejercicio de consulta; no es un recurso formal ni una suma de mecanismos de representación. Tampoco pretende lograr el consenso absoluto. Su propósito es, ante todo, asegurar que la toma de decisiones involucre las perspectivas de la ciudadanía, que sea más justa, que estas sean apropiadas por la ciudadanía y que se logre el cabal cumplimiento de las funciones del Estado y de las políticas públicas; en otras palabras, se orienta a fortalecer lo público.

En palabras de la Corte Constitucional, "mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos" (Colombia, 2000). Es un principio de la relación Estado-Sociedad, una forma de actuar, un modelo de comportamiento de ciudadanos y del Estado. Por esto, la función de las instituciones públicas

es fomentar los espacios de participación y de representación, y la organización ciudadana, promoviendo el pluralismo.

2.2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA Y BOGOTÁ

En los espacios de participación y específicamente de control social⁵ en Bogotá se han evidenciado limitaciones que afectan la capacidad de incidencia en la gestión pública, derivadas de dificultades de acceso a la información; escaso diálogo y desconfianza entre ciudadanos y actores públicos; baja capacidad de organización; discontinuidad de los procesos; falta de claridad sobre el nivel de incidencia de la participación y, en algunos casos, cooptación de los espacios por parte de actores que agencian intereses particulares, entre otras. Desde luego, estas problemáticas son usuales dadas las complejidades de la participación ciudadana, que además son reforzadas por unas maneras tradicionales del actuar institucional y comunitario.

Las limitaciones señaladas se reflejan en las mediciones de capital social en Colombia y Bogotá (Fundación Restrepo Barco, 2012), que muestran a grandes rasgos una debilidad en la solidaridad y mutualidad, baja confianza en los demás y en las instituciones, y poca calidad, oportunidad y transparencia de la información disponible. Jhon Sudarsky (2007) desarrolló el Barómetro de Capital Social (BARCAS), un sistema de medición que reúne 10 dimensiones de capital social en tres factores: capital social (dimensiones del tejido social), confianza institucional y control directo del Estado (dimensiones de participación y confianza institucional), y fe en fuentes de información no validadas (dimensiones perjudiciales de calidad de la información). De los resultados del BARCAS en 2011 en Colombia se puede identificar que

5. El control social, como medio para desatar procesos permanentes de petición/rendición de cuentas, contribuye a velar porque los recursos públicos sean invertidos con máxima transparencia y efectividad en programas y proyectos que respondan a las necesidades de la ciudadanía (Veeduría Distrital, 2013).

hay una caída en la confianza interpersonal y un aumento en la percepción de corrupción, una tendencia a la atomización y dificultades para solucionar los conflictos comunitarios de manera autónoma. Existe también una menor confianza en el gobierno, acompañada de menor participación ciudadana y una desconexión con los representantes electos. Además, se evidencia el reconocimiento ciudadano de que no cuenta con información oportuna, suficiente y transparente, y que no cuenta con espacios de validación de la información.

El capital social se puede entender como el nivel de robustez y de amplitud de las relaciones e interacciones sociales, que se convierten en factores que impulsan el desarrollo económico y la efectividad de las instituciones (Fundación Restrepo Barco, 2012:6). Estos factores pueden alimentar las condiciones de partida que inciden en las dinámicas de los espacios de participación ciudadana, pero también se pueden emplear para la evaluación de políticas públicas y proyectos, como los de renovación urbana que se asocian a las políticas de ocupación del territorio consideradas en el POT y los planes de desarrollo.

El estado del capital social incide en la calidad de la participación ciudadana y es además un reflejo del nivel de éxito de la participación. Visto de otro modo, las dimensiones del capital social pueden dar cuenta de la fortaleza de lo público, antes y después del despliegue de los espacios de participación y de la gestión pública.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y el incremento del capital social se sustentan de manera fundamental en un uso amplio, acertado y responsable de los derechos individuales y colectivos. El problema, en Colombia y por supuesto en Bogotá, es que la disminución de la confianza y credibilidad en la esfera política y en las instituciones ha generado un desinterés por participar y un debilitamiento o desconocimiento de la capacidad de los ciudadanos y las organizaciones sociales para incidir en lo público. En este sentido, un aumento del capital social, en especial de los factores de institucionalidad y tejido so-

cial, permitiría aumentar la autonomía y eficacia de la participación de cara al reconocimiento de derechos y deberes del Estado y los ciudadanos.

Desde luego, el incremento del capital social no depende de acciones unidireccionales por parte del Estado, sino que debe estar impulsado también por la sociedad civil. Para esto, hay que afrontar algunos desafíos como mejorar la confianza mutua y hacia las instituciones estatales, evidenciar un mayor nivel de influencia de la participación en las decisiones –que incluye un mejor acceso a la información y una cualificación de la ciudadanía–, y superar la condición coyuntural del control social mediante el fortalecimiento de la autonomía de la ciudadanía.

3. PARTICULARIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ

Los procesos de participación en renovación urbana son esenciales, pues además de afectar la gestión del proyecto mismo, son el mecanismo idóneo para que la ciudadanía evalúe la contribución del proyecto al modelo de ciudad. Pero en renovación urbana la participación es muy compleja, lo que se debe tener en cuenta de cara al papel que pueden tener estos procesos. Además de la variedad de actores y sus diversas características, en este tipo de proyectos hay que considerar aspectos como las preexistencias, el alcance de la participación en cada fase del proyecto y otras problemáticas que se enunciaron en el anterior numeral, las cuales sin duda, desde una óptica de sostenibilidad urbana como la que expone la política de revitalización que promueve actualmente la Administración, son de especial atención y conllevan a replantear el funcionamiento de los espacios participativos.

3.1. FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN RENOVACIÓN URBANA

Es necesario aclarar dos conceptos relacionados con un proyecto de renovación: a) propuesta urbanística, y b) gestión. La propuesta urbanística se puede entender como el modelo físico de intervención, que define la transformación del área y la generación de nuevas estructuras de lo público y lo privado en el ámbito del proyecto, de acuerdo con el modelo de ciudad a largo plazo. Por su parte, la gestión se refiere a todas las acciones en términos sociales, de financiamiento e inmobiliarios que buscan desarrollar el proyecto conforme a la propuesta urbanística, bajo los principios de distribución equitativa de cargas y beneficios, función social y ecológica de la propiedad, y prevalencia del bien común.

Los proyectos de renovación urbana, entendidos aquí como actuaciones integrales para la transformación física de un sector consolidado, tienen una función de fortalecimiento de lo público. Son proyectos que se derivan de estrategias de ciudad e incluyen mecanismos para fomentar la asociación de diferentes actores, por lo que la participación es fundamental para lograr dos cosas: a) favorecer la gestión propia del proyecto, al minimizar los futuros conflictos y problemas de gestión económica, social y urbanística, y b) ejercer un control social sobre el proyecto para asegurar su contribución a las políticas públicas y al modelo de ciudad.

3.2. PARTICULARIDADES Y PROBLEMAS

En los proyectos de renovación urbana hay varios tipos de actores involucrados, con funciones distintas y con multiplicidad de intereses: los moradores que pueden ser propietarios, arrendatarios o comerciantes; los vecinos, el promotor y la Administración⁶.

6. Consultar los capítulos de este libro desarrollados por Carolina Villate y Nidia Acero, en donde se ofrece un amplio análisis sobre las características y papel de los actores en los proyectos de renovación urbana.

El promotor, quien estructura y hace la gestión inmobiliaria del proyecto, se interesa por el desarrollo inmobiliario, la valorización del suelo y la inversión de recursos financieros. Los moradores (residentes o no), que pueden ser propietarios, poseedores, arrendatarios y comerciantes buscan, no siempre y no necesariamente de manera unificada, una remuneración que se considere justa o su permanencia en el proyecto, beneficiarse del mejoramiento económico del área, proteger su estilo de vida, etc. La Administración, que aprueba el proyecto y aplica instrumentos de gestión del suelo, persigue consolidar el modelo de ciudad, mostrar resultados de gestión y asegurar la provisión de bienes y servicios urbanos, a veces en coordinación entre varias entidades del gobierno de la ciudad.

En los proyectos de renovación no se pueden ignorar las preexistencias físicas, sociales y económicas que determinan las carencias, necesidades, fortalezas y valores de los moradores originales. Estas preexistencias entran en tensión con las transformaciones proyectadas, que a veces pueden ser asimiladas por los residentes originales y otras veces no, pues en ocasiones no se ofrece la posibilidad real de vinculación al proyecto.

En este tipo de proyectos la ciudadanía no suele conocer cómo y cuándo se participa. Tampoco conocen el alcance en cada fase del proyecto, pues se encuentran espacios tanto consultivos o informativos como de decisión, en donde los actores deliberan y son corresponsables de la toma de decisiones.

Actualmente, la renovación en Bogotá se enmarca en una política de revitalización, que busca en esencia mejorar la sostenibilidad urbana (ambiental, social y económica), la inclusión social y la calidad del entorno urbano⁷, con énfasis en la zona

7. Se entiende esta política como lo que está contenido en el plan de desarrollo Bogotá Humana y que se amplió conceptualmente en la Modificación Excepcional de Plan de Ordenamiento de Bogotá (MEPOT) (Colombia, 2013), actualmente suspendida. Este enfoque no es exclusivo de Bogotá, pues otras ciudades en el resto del mundo están tratando de impulsar políticas que busquen la densificación interna con calidad del entorno, la ocupación inteligente del territorio para lograr una ciudad más sostenible y la integración de diferentes grupos sociales.

consolidada de la ciudad. Este enfoque enriquece la aproximación tradicional a la renovación urbana en la ciudad pero lleva a replantearse la forma en que se ha dado la participación ciudadana.

4. LA EXPERIENCIA DEL CONTROL SOCIAL EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

En ocasiones, en el desarrollo de proyectos de renovación urbana, los diversos actores involucrados han pedido acompañamiento a la Veeduría Distrital. Estos proyectos tienen en común incluir una importante transformación inmobiliaria, social y del entorno.

La primera acción de asistencia técnica de la Veeduría Distrital es identificar y caracterizar los actores, intereses y capacidades de todos los involucrados (Veeduría Distrital, 2013), ejercicio a partir del cual se hace la concertación de la agenda de trabajo, las reglas del juego y se definen los roles y responsabilidades, entre otros aspectos.

Los siguientes tres casos muestran unas características particulares en los moradores, el promotor y el perfil mismo del proyecto que definen no solo la dinámica de la participación, sino la propia gestión social y económica del proyecto:

PLAN PARCIAL SAN BERNARDO LOCALIDAD SANTAFÉ - CENTRO:

En formulación por parte de la Empresa de Renovación Urbana del Distrito. Propone generar nueva vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP), locales de comercio y servicios,

y vivienda de estrato medio, para transformar los predios actuales, generar nuevo espacio público y ampliar la malla vial local. Muchos de los moradores actuales no son propietarios: hay poseedores, arrendatarios de vivienda y de locales de comercio (tiendas, talleres mecánicos y de oficios, restaurantes, sobanderos), y residentes en inquilinatos. En el área se encuentra también una importante población flotante compuesta por transeúntes, vendedores ambulantes, habitantes de calle y personas dedicadas al microtráfico de estupefacientes (Empresa de Renovación Urbana, 2015), complejidades que dificultan los procesos de participación ciudadana. En el proceso actual, se identifica que existen dinámicas en el territorio frente a las cuales el proyecto no ofrece soluciones concretas. Si bien prevé mecanismos para lograr la permanencia de propietarios y arrendatarios, algunas de las problemáticas de la zona que afloran en el proceso de participación no son necesariamente atendidas, dada la naturaleza urbanística del proyecto. Existen problemas de inseguridad, desarraigo, tráfico de drogas, etc., que para los residentes son de urgente atención, y que pueden afectar la relación entre los nuevos habitantes del proyecto y la población original; pueden también impactar en los barrios aledaños, pues esos problemas podrían eventualmente desplazarse a esos sectores con el desarrollo del proyecto. La obsolescencia de algunas construcciones que amenazan ruina también genera inquietud sobre el manejo transitorio de la situación de habitación que se daría a la población afectada.

Este proyecto, por involucrar la generación de VIP, puede aplicar los incentivos del Decreto Distrital 448 de 2014, que permite por ejemplo vincular a los arrendatarios actuales al subsidio distrital de vivienda en especie, en el mismo proyecto.

Imagen 1. Vista actual del sector de San Bernardo en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.

PROYECTO CIUDAD CAN LOCALIDAD TEUSAQUILLO - OCCIDENTE:

En formulación por parte de la Empresa Nacional de Renovación Virgilio Barco. Con un área total de 87 hectáreas, busca transformar los edificios institucionales y la estructura urbana actual para generar un nuevo centro administrativo nacional, con sedes de ministerios y de la Universidad Nacional, comercio, vivienda, oficinas y generación de espacio público.

El área del proyecto involucra principalmente suelo de propiedad de ministerios y otras entidades nacionales vinculadas voluntariamente al proyecto, pero también incluye un predio de 29

hectáreas destinado a un parque, por la norma vigente que hace incierto el desarrollo de esa porción del proyecto con el marco normativo actual. Incluye predios de la Universidad Nacional, entidad que cuenta con profesionales expertos en urbanismo y estudiantes de carreras afines al tema, con quienes ha existido un debate en torno a la inclusión o no de esa área, ya que algunos de ellos rechazan la vinculación de los suelos de la Universidad en un proyecto que podría generar altas rentas inmobiliarias para lucro de terceros privados.

En el entorno, los vecinos de los barrios El Greco y La Esmeralda han planteado inquietudes por el temor de que la operación abarque sus viviendas

y locales, y de que las nuevas actividades generaren un alto impacto que transforme el carácter residencial y de comercio de baja escala de dichos barrios. Han mostrado también un rechazo a la idea (que de momento no tiene viabilidad normativa) de cambiar la destinación del gran predio para parque, y permitir un intenso desarrollo inmobiliario. Propuestas como esta se han percibido como decisiones unilaterales de la entidad gestora, sin mediar procesos de participación, por lo que en los espacios de discusión se ha mostrado que la población percibe que se le brinda información limitada, que el proceso no es incidente y que los inversionistas privados serán los favorecidos por el proyecto.

Actualmente el proyecto excluye intervenciones físicas en esos barrios, pero es innegable que tendrá repercusiones en el entorno residencial.

C. PLAN PARCIAL TRIÁNGULO DE FENICIA

LOCALIDAD SANTAFÉ - CENTRO:

adoptado por el Decreto 420 de 2014, el promotor es la Universidad de los Andes. Propone nueva vivienda multifamiliar de diversos tipos, edificios dotacionales para la Universidad, comercio, hoteles y oficinas. Ya que propone una fuerte transformación del área acompañada de programas sociales, y existen actores muy diversos, se desarrolló un proceso de participación complejo y en varias fases, que se reseña adelante. Es importante resaltar que el nivel de organización social presionó la ampliación de espacios

de participación, y que el promotor y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) contaron con la voluntad de discutir temas no solamente urbanísticos, con lo que se lograron acuerdos que hicieron trascender la participación de lo informativo a lo decisorio.

Si bien la participación para la formulación del Plan Parcial ha culminado, la comunidad tiene la expectativa de saber cómo operarán los espacios posteriores a la adopción, en especial porque se definió un mecanismo de gobierno que implicará momentos de diálogo, concertación y gestión conjunta.

Los procesos de participación en general se ven afectados por problemas como difícil acceso a la información y comprensión de la misma –si bien puede existir documentación pública, esta muchas veces no es clara para los moradores; además, existe información interna de los promotores que no necesariamente se divulga pero que es clave para decisiones, por ejemplo, de orden financiero–, falta de claridad en las agendas de los actores (promotores y comunidad) y desconfianzas mutuas entre los diversos actores. También hay aprensión ante la propuesta urbana y económica del promotor, miedo al desplazamiento por gentrificación o expropiación y a la pérdida de arraigo, baja capacidad de resolver conflictos entre actores y al interior de los ciudadanos, y desconocimiento de temas técnicos de planificación urbana que hace suponer poca capacidad de aporte técnico por parte de los moradores, entre otros.

Imagen 2. Modelo tridimensional de la propuesta del Plan Parcial Triángulo de Fenicia



Fuente: David Delgado Arquitectos, Universidad de los Andes⁸.

5. RESULTADOS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DEL PLAN PARCIAL TRIÁNGULO DE FENICIA

El Plan Parcial Triángulo de Fenicia es un caso particular a estudiar, ya que el carácter incidente de la participación se ha desplegado más ampliamente que en otros casos en Bogotá, si bien hubo dificultades propias de la complejidad del proyecto y de los actores.

Ante una dificultad inicial dada por el desencuentro entre un grupo de moradores y el promotor,

se reorientó el proceso de participación logrando establecer una agenda clara de negociación, sobre la cual se propusieron ajustes al proyecto que en gran medida reflejan acuerdos sobre dicha agenda. Lo relevante de este trabajo es que plantea una serie de inquietudes a considerar en otros procesos de participación en renovación urbana, y que pueden orientar la propuesta de nuevos enfoques para su desarrollo.

8. Recuperado de: <http://progresafenicia.uniandes.edu.co/index.php/programa-pogresa-fenicia/propuesta>

5.1. PARTICULARIDADES DEL CASO DEL PLAN PARCIAL TRIÁNGULO DE FENICIA

El proceso de participación que se desarrolló para el plan parcial se enmarcó en la estrategia de gestión social propuesta por el promotor Universidad de los Andes. La participación se concibe en este proyecto como un elemento de la gestión social que busca desarrollar confianza, alternativas de vinculación y opciones de permanencia. La gestión social pretende también atender las necesidades básicas de la comunidad, generar pertenencia y potenciar el arraigo, competitividad y cohesión social (Universidad de los Andes, 2014). Aunque no expresamente, estas dimensiones de impacto parecen apuntarle a fortalecer el capital social en la zona y pueden ser relevantes en este proyecto por dos razones: la relación con la política de revitalización y la naturaleza del promotor, que permanecerá en el área largo tiempo y deberá convivir con los moradores del proyecto⁹.

Un año antes de que el plan parcial fuera finalmente adoptado, la Veeduría Distrital realizó un acompañamiento al proceso de participación del proyecto por solicitud de varios actores, a propósito de las inconformidades expresadas por un grupo particular de moradores. El papel de la Veeduría tuvo cinco alcances: a) promover la pedagogía del proceso desde la SDP, b) facilitar el acercamiento, diálogo y concertación, c) promover la organización de los participantes, d) asistir en la concertación de la agenda y reglas de juego para la interacción, y e) capacitar a la comunidad en el ejercicio del control social.

Luego de abrir unos canales de comunicación a partir del reconocimiento de errores mutuos pasados, el grupo de moradores participantes logró precisar su conflicto con el promotor y la

Administración en ocho puntos que pasaron a ser objeto de negociación (Veeduría Distrital, 2014). Las preocupaciones detrás de esos puntos pueden resumirse así:

- Definir el alcance de la participación, es decir, qué es informativo, en qué se puede incidir para la toma de decisión, y establecer un modelo de gobernabilidad que garantice la participación equitativa de los vinculados al desarrollo del proyecto;
- Generar una oferta de alternativas de vinculación al negocio del proyecto que sea aplicable sin diferenciaciones a todos los moradores;
- Asegurar el reemplazo de los inmuebles de los moradores dentro del mismo ámbito del proyecto, sin romper las relaciones de vecindad preexistentes, garantizando que los propietarios originales tengan una opción preferencial para elegir su ubicación y que no desmejoren su calidad de vida actual;
- Conocer y evaluar a profundidad la propuesta de sistema de reparto de cargas y beneficios;
- Establecer estrategias que eviten la salida de moradores originales por cuenta del impacto económico generado en el área (gentrificación), conservando el estrato socioeconómico para no elevar los gastos familiares y aumentando la oferta de programas sociales;
- Reconocer la identidad cultural y social de la población original.

Ya que el papel de la Veeduría fue facilitar los diálogos en el marco de la agenda temática acordada, se estableció una metodología de mesas de trabajo con voceros delegados por cada actor (moradores, SDP y promotor), con la posibilidad de incluir nuevos grupos de moradores posteriormente. Los acuerdos estaban sujetos a refrendación y a formalización en el decreto de adopción del Plan Parcial.

A lo largo del proceso surgieron como princi-

9. La Universidad, en años anteriores, venía desarrollando procesos de expansión de planta física de manera unilateral, sin mediar procesos participativos. Recientemente, la Universidad optó por formular un plan parcial de renovación, que según la normatividad aplicable sí incluye espacios de participación ciudadana.

pales problemas: a) desconfianza entre todos los actores al inicio del proceso, b) desacuerdo en algunos aspectos de los puntos de negociación, c) tensiones asociadas a la comunicación y circulación de la información por canales distintos a la mesa, d) en ocasiones, manejo tosco del lenguaje verbal, confrontación, por lo que se empleó en algunos casos la comunicación escrita, y e) falta de entendimiento entre comunidad y promotor sobre algunos puntos que se consideraban acordados.

También se evidenciaron fortalezas como: a) concertación de agenda colectiva, b) exposición a la comunidad de los acuerdos por parte de los mismos participantes, c) difusión de documentos técnicos y del proyecto de decreto por parte de la SDP, d) construcción progresiva de significados comunes y cualificación del conocimiento técnico de los ciudadanos (los moradores participantes contrataron a un arquitecto asesor, quien, al estar a su servicio, les brindó la suficiente confianza para poder participar en discusiones de alto contenido técnico), e) reconocimiento por parte de la SDP y del promotor de la capacidad de los ciudadanos para comprender la complejidad técnica del plan parcial, mediando formación y asistencia técnica interna y externa, y f) voluntad de retomar los diálogos después de situaciones de conflicto y confrontación.

Esta experiencia mostró que es posible realizar una participación ciudadana incidente si:

- Se hace la concertación previa de una agenda temática, reglas del juego, actores y responsabilidades de los involucrados;
- Hay apertura al diálogo y deliberación constructiva;
- Se tienen claros los límites de la negociación y el alcance para la participación (si es informativa, consultiva o decisoria);
- Se establecen mecanismos que den continuidad a la participación y al control más allá de la adopción del proyecto;

- Se establece una ruta metodológica clara para el desarrollo de los espacios de diálogo;
- Se asegura un flujo de información amplio y oportuno, y de fácil comprensión para la ciudadanía;
- Se definen y manifiestan abiertamente los intereses de los participantes;
- Se fortalece el papel de las entidades públicas en el proceso.

5.2. ALGUNAS PREGUNTAS QUE SURGEN COMO RESULTADO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN

Como consecuencia de la experiencia particular de acompañamiento a la participación en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, se pueden señalar algunas inquietudes que surgen sobre el alcance de la participación ciudadana en renovación urbana.

A. ¿CUÁNDO EMPIEZA LA PARTICIPACIÓN Y CUÁNDO ACABA?

Aunque la Ley 388 de 1997 habla de una fase de información pública durante la revisión del Plan Parcial, sin establecer un momento exacto, la norma específica (Colombia, 2006) hace que usualmente la participación inicie cuando ya el proyecto está formulado, generando tensiones y en ocasiones confrontaciones con la población que percibe que la Administración y el promotor trabajan juntos, pero al margen de ellos. De otro lado, los proyectos no culminan con la aprobación de la norma; allí tan solo se define el perfil del proyecto y condiciones generales de gestión. Luego es cuando realmente arranca la gestión inmobiliaria, ambiental, económica y social hasta que el proyecto se finaliza y es ocupado. Por eso, es conveniente que la participación comience desde la iniciativa, antes de que se construya una versión definitiva de la propuesta o que la construcción de la propuesta sea el resultado de la participación; además, es importante hacer una planeación detallada de los momentos

de la participación, incluyendo los que van más allá de la adopción del proyecto, y disponer de todos los recursos que se requieren para el logro de los acuerdos.

B. ¿HASTA DÓNDE LLEGA LA PARTICIPACIÓN?

En Bogotá, es el Plan de Ordenamiento Territorial y sus normas reglamentarias lo que demarca las zonas objeto de renovación urbana, lo que ya define su función y carácter, haciendo que la participación deba versar sobre el cómo de la implementación de la renovación. Pero muchas veces no es claro para la población qué es objeto de consulta, información y decisión; por eso los mínimos y límites los debe imponer la Administración en el marco del POT y deben ser claros para todos los actores. Además, esto es importante porque ayuda a superar el desfase entre el interés particular de cada morador participante, el interés particular del promotor y el interés general de la ciudad, como una visión integral que engloba las políticas públicas urbanas.

C. ¿CÓMO INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN MASIVA?

Primero, iniciando desde la delimitación del proyecto y abriendo los espacios de información y decisión. Segundo, construyendo confianza, mejorando transparencia y oportunidad en la información. Tercero, reconociendo la complejidad de los temas a resolver, no solo inmobiliarios. Y cuarto, fortaleciendo el tejido social desde el inicio.

D. ¿CÓMO CONCILIAR LA AGENDA E INTERESES DE DISTINTOS GRUPOS DE MORADORES?

Es importante aclarar que no es viable esperar una construcción colectiva con homogeneidad de intereses ni total acuerdo, pero que sí se debe procurar dar relevancia a los intereses que mejor le tributen al interés general y al bienestar común, y definir claramente los canales para tramitarlo.

Para esto, hay que procurar iguales oportunidades de incidencia de los participantes, por lo que es necesario realizar un mapa de actores, intereses y capacidades, no romper lazos de comunidad y promover el control social tanto hacia el gobierno como al interior del proyecto mismo.

E. ¿CUÁLES SON LOS VALORES A CONCILIAR EN EL PROYECTO?

En muchas ocasiones los moradores no tienen un conocimiento claro de los valores de mercado, de los sistemas de reparto y del funcionamiento de instrumentos de gestión. Pero los valores inmobiliarios no son solo de mercado, ya que también hay valores intangibles (culturales, simbólicos, etc.) que la gente asocia a sus inmuebles, por lo que el mero ejercicio económico no es suficiente. Estos otros valores que no son cuantificados en términos del mercado pueden, o bien ser reconocidos en el modelo inmobiliario, o tenerse en cuenta para acciones de mitigación para asegurar la conservación de los mismos. Es necesario evaluar lo preexistente con esas otras ópticas, de modo que la propuesta urbanística, económica y la gestión no generen un proyecto excluyente sino incluyente.

F. ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL PROMOTOR? ¿CÓMO SE NEGOCIAN Y CONSTRUYEN ACUERDOS?

Formalmente, la Ley 388 de 1997 establece como mínimo unos espacios de participación informativa en la fase entre la formulación y la viabilidad del Plan Parcial, cuyos tiempos son tan limitados que resultan irrisorios (15 días). En Bogotá, estos espacios han sido liderados por la Administración, aunque son los promotores quienes se encargan de socializar la información del proyecto en la fase de formulación, dejando a estos la tarea de negociar sobre la base de una propuesta de proyecto que conoce previamente la Administración. Luego de la adopción, usualmente cesa la vinculación de la Administración, y la gestión y espacios participativos quedan en cabeza exclusiva de los promotores, a menos que se requiera

asistencia pública para la gestión predial. En los casos analizados se ha visto la necesidad de que la Administración tome un papel más activo como responsable de asegurar la participación, de modo que el enfoque que desarrolle el promotor se ajuste previamente a los lineamientos del gobierno. Además, debe ser claro para todos los participantes cuáles son los límites de la negociación entre promotor, moradores y gobierno, lo cual debe ser dictado por la Administración.

G. ¿CUÁL ES EL PAPEL DE TERCEROS FACILITADORES COMO LA VEEDURÍA?

No deben existir negociadores externos, solamente facilitadores y garantes de los acuerdos y de la transparencia del proceso. Quienes negocian deben ser delegados por las partes en el proceso de participación.

H. ¿CÓMO ASEGURAR QUE LA COMUNIDAD SALGA FORTALECIDA DEL PROCESO Y EXISTA UNA BUENA CONVIVENCIA ENTRE LOS RESIDENTES ORIGINALES Y NUEVOS?

Se debe buscar su vinculación al proyecto, también desarrollar mecanismos o programas para asegurar el fortalecimiento de tejido social, para el desarrollo económico y para el encuentro cultural. Además, plantear mecanismos de decisión sobre el proyecto, más allá de la instancia de la adopción, sin menoscabo del éxito del mismo, en donde los residentes como agentes activos del proyecto sean parte activa.

6. CONCLUSIONES: RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RENOVACIÓN URBANA

6.1. BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Si bien un proyecto de renovación urbana es una operación urbanística y no puede equivaler a un plan de desarrollo socioeconómico para un pequeño sector de la ciudad, sí debe contener algunos aspectos adicionales a los propios del desarrollo inmobiliario. De esta manera, la participación no es un simple mecanismo para que los moradores conozcan los proyectos de renovación, y tampoco para que encaucen sus dudas y opiniones sin posibilidad de incidencia; en especial, la participación en renovación urbana no puede ser usada como una simple actividad de sondeo para detectar problemas de gestión predial.

La participación ciudadana debe buscar, a gran escala, el bien común bajo los objetivos de las políticas públicas de la ciudad, y a pequeña escala, el mejoramiento del entorno, la integración, y desarrollo social y económico de moradores originales y nuevos. Esto significa, en últimas, fortalecer el tejido social, económico y asegurar la mejor propuesta urbanística posible para beneficio equitativo de todas las partes.

La participación ciudadana en ese contexto puede tener como beneficios la facilitación de la gestión social, económica e inmobiliaria, una mayor eficacia del control social, mejor calidad urbana de los proyectos, el fortalecimiento del capital social y la apreciación de los valores culturales preexistentes.

6.2. RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es una serie de espacios de deliberación y decisión, que deben ser amplios, continuos e incidentes, en donde los moradores y vecinos pueden ejercer sus derechos ciudadanos y en especial pueden acceder a la información, ejercer control social e incidir en la toma de decisiones sobre su futuro económico (por ser propietarios o ejercer actividades productivas), social (puesto que existen formas de organización, conflictos, arraigos, valores culturales y relaciones de diversos tipos) y urbanístico (pues se cambia la estructura física pública y privada, generando impactos funcionales).

Se debe entender de manera amplia la participación, tanto en su alcance como en su proyección en el tiempo. Tradicionalmente, se la ha visto como una serie de encuentros consecutivos, más o menos conectados temáticamente y enfocados en el suministro de información por parte del promotor y recepción de observaciones no vinculantes, que se desarrollan luego de la formalización de la propuesta urbanística y culminan en la viabilidad oficial. Pero para los participantes su necesidad de información, incidencia y control social (la participación activa) nace desde el momento en que se inicia su estructuración, antes de que exista propuesta, y prosigue luego de que esta sea adoptada, hasta el desarrollo o implementación, que es cuando se concreta la gestión y los acuerdos pactados.

La participación en renovación urbana puede tener diferentes dimensiones o alcances: información, decisión, vinculación a la estructura del proyecto (al negocio inmobiliario y a las acciones sociales y económicas relacionadas), control social de la gestión pública y control social de la gestión del promotor en desarrollo del proyecto.

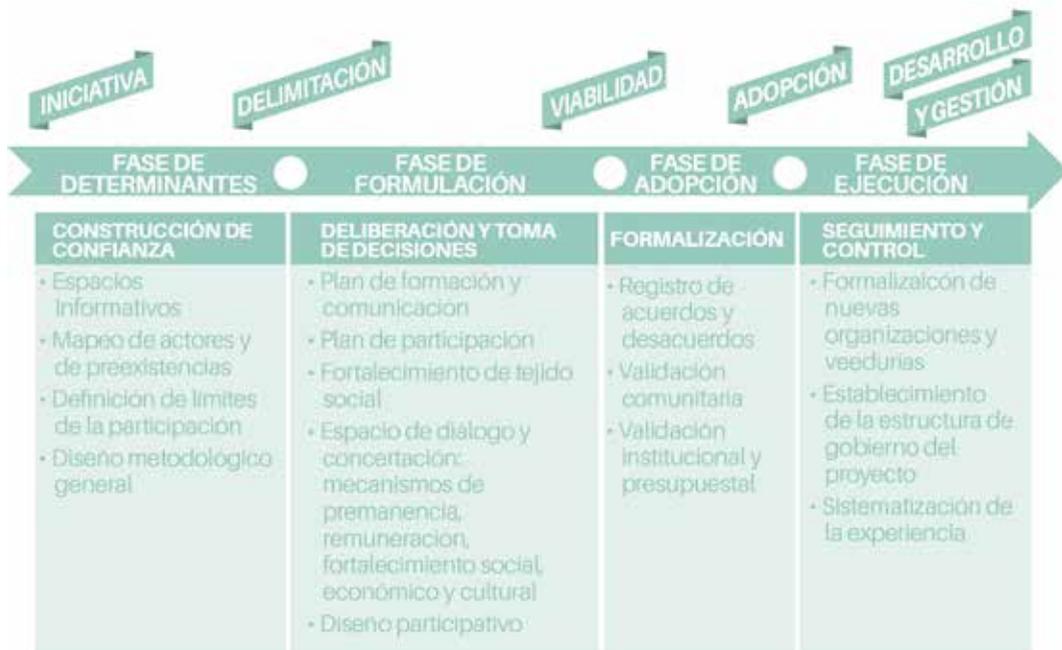
Los actores llamados a participar son tanto moradores (propietarios o no) como vecinos (que reciben impactos), además del promotor, quien diseña la estrategia de participación, y la Administración en cabeza de la autoridad de planeación de la ciudad, la cual debe dirigir el proceso y puede vincular a otras entidades para la concertación y desarrollo de acuerdos.

El liderazgo del proceso significa que la autoridad de planeación debe validar la estrategia de participación antes de la formulación, realizar asistencia técnica y secretaría técnica, establecer los límites de lo negociable, validar normativamente los acuerdos y definir mecanismos institucionales y presupuestales para apoyar el cumplimiento de los acuerdos, si hay lugar a eso.

En la mayoría de proyectos los promotores han diseñado de manera unilateral la propuesta urbana y el modelo de negocio. Han, además, dirigido los espacios de divulgación con una asistencia escasa y poco estructurada por parte de la Administración, lo que ha generado desconfianza, resistencia y desinterés por la participación. Aunque el proceso debe ser diseñado y desarrollado por el promotor, es posible, bajo un esquema metodológico con el aval y supervisión de la Administración, vincular a los moradores en la elaboración de la propuesta urbanística y acordar los mecanismos para el control social, la ejecución del proyecto, y la verificación del cumplimiento de los acuerdos, como se dio en el caso de Fenicia. Los vecinos, por su parte, pueden hacerse partícipes del proyecto, no con el mismo alcance pero sí en el ejercicio del control social de la gestión pública.

Cada proyecto es único, por lo que el diseño de la estrategia de participación es particular, pero se puede plantear una ruta metodológica con siguientes fases:

Gráfico 1. Posible ruta metodológica de la participación en renovación urbana



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de participación debe iniciar a la par con el proyecto, desarrollando primero una fase preliminar de construcción de confianza liderado por el promotor, en la que se hace un diseño metodológico que debe ser avalado por la Administración. En la siguiente fase, paralela a la formulación del proyecto, la participación debe volverse activa desde el esbozo inicial del proyecto, de modo que la comunidad pueda involucrarse en la construcción de la propuesta. Luego, en el momento de la adopción, deben quedar formalizados y validados los acuerdos, para que en la fase de ejecución se pueda ejercer un control a la implementación de estos, tanto por la misma comunidad como por la Administración en el marco del seguimiento a los actos administrativos.

Esa ruta de participación reconoce que el proyecto de renovación urbana transforma profundamente la vida de los residentes, en especial a los más arraigados en la zona, en aspectos que no son solamente físicos o inmobiliarios. Al promover el cambio de las estructuras y valores sociales, económicos, culturales y físicos, la renovación urbana es una operación compleja, por lo tanto es necesario comprender que las preocupaciones de la población no son solamente urbanísticas. La respuesta del promotor y la gestión de la Administración pueden incluir la vinculación estratégica de otros actores públicos con una óptica intersectorial, sin perder de foco la naturaleza del proyecto.

La participación es un derecho que hace parte fundamental de la democracia, por lo que hay que romper con la idea de que es una obligación procedimental, y asumir que es inherente a la gestión pública y al desarrollo de proyectos urbanos.

La política de revitalización de Bogotá, comprendida como se indicó antes, propende en esencia por buscar mecanismos de permanencia de los moradores originales con integración de diferentes grupos sociales y actividades económicas, y asegurar un mejoramiento en la calidad del entorno urbano a la par con la densificación. Así, un proceso de participación en renovación urbana podría considerarse exitoso si ha logrado incidir en tres cosas: a) el mejoramiento de la calidad del

entorno urbano, en términos de mejores soportes urbanos y más calidad paisajística, acordes con la nueva estructura social y económica, b) el fortalecimiento del capital social que se convierte en el factor clave que facilita la permanencia de la población, y c) el fortalecimiento del sentido de lo colectivo, de corresponsabilidad en el cuidado de lo público y del proyecto de ciudad de largo plazo. De perderse el tejido social y las relaciones de comunidad, la población estará más vulnerable al cambio, a ser expulsada y a no ejercer control ciudadano sobre la ejecución del proyecto, sobre los compromisos de la Administración y del promotor, y el impacto en el modelo de ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007). Decreto 448 del 28 de septiembre de 2007 *“por el cual se crea y estructura el sistema Distrital de Participación ciudadana”*, en *Diario Oficial*, Bogotá

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2011). Decreto 503 del 16 de noviembre de 2011 *“por el cual se adopta la pública de participación incidente para el Distrito Capital”*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto 420 del 1 de octubre de 2014 *“por medio del cual se adopta de plan parcial de renovación urbana “Triángulo de Fenicia”, ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones”*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto 448 del 15 de octubre de 2014 *“por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones”*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República. (1993). Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993 *“por la cual se dicta el régimen espacial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República. (2006). Decreto 2181 del 29 de junio de 2006 *“por medio del cual se reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 134 del 31 de mayo de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997 “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Sala Plena de la Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-1338 del 4 de octubre de 2000.

Empresa de Renovación Urbana. (2015). *Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial San Bernardo*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan_Parcial_Renovacion_Urbana_San_Bernardo

Fundación Restrepo Barco. (2012). *Tercera Medición del Capital Social en Colombia BARCAS 2011*. Recuperado de: http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdfhttp://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/6_MedicionCapitalSocialBogota%202011%281%29.pdf

Sudarsky, J. (2007). *La evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.

Universidad de los Andes. Documento Técnico de Soporte (DTS) Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Recuperado de: <http://progresafenicia.uniandes.edu.co/>

Veeduría Distrital y Ramírez, L. (2013). *El derecho al control social incluyente para incidir en las políticas públicas en Bogotá*. (Inédito). Veeduría Distrital. Colombia.

Veeduría Distrital. (2013). *Ruta para el fortalecimiento del control social*. Documento de trabajo. (Inédito). Veeduría Distrital. Colombia.

Veeduría Distrital. (2014). *Documento de sistematización del proceso Plan Parcial Triángulo de Fenicia*. (Inédito). Veeduría Distrital. Colombia.

IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN ASOCIADA EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Nidia Acero¹

1. Economista, especialista en finanzas con estudios de maestría en Gestión de Ciudad. Ampla experiencia en temas de planeación territorial, con énfasis en planificación y gestión de planes y proyectos de renovación urbana en Bogotá, Medellín, Bucaramanga, desarrollando metodologías en gestión del suelo, y gestión social y financiera. Actualmente es socia y subgerente de la empresa Concreta Gestión Urbana S.A.S. Correo electrónico: nidia.concreta@gmail.com

El término *gestión asociada*, en el marco de la planeación urbana, nace en la Ley 388 de 1997 como mecanismo para la ejecución de las unidades de actuación urbanística, en el marco de plan parcial e involucra a “los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación” (Colombia, 1997, Artículo 4) y sobre todo mediante las técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios (Maldonado, et ál., 2006) para la producción de ciudad. Estos sistemas y técnicas han sido desarrollados y definidos

1. INTRODUCCIÓN

en los contenidos que definen específicamente la norma urbana para el desarrollo de los planes parciales y una vez los actos administrativos son expedidos, inicia el proceso de implementación del proyecto urbano. En renovación urbana existen en el país muy pocas experiencias que puedan mostrar las dificultades y oportunidades del proceso de implementación de estos proyectos, sin embargo se han podido evidenciar algunos temas centrales de la gestión asociada y las bases para facilitarla, que bien vale la pena compartir en este capítulo.

2. ¿QUÉ ES Y EN QUÉ CONSISTE LA GESTIÓN ASOCIADA?

La gestión se refiere al conjunto de actividades y acciones necesarias para realizar e implementar de una tarea, meta o proyecto. El desafío para la gestión de proyectos es alcanzar los objetivos planteados de la manera en que fueron diseñados, dentro de las limitantes o restricciones como el tiempo, la calidad y el presupuesto.

La gestión asociada dentro del contexto de la renovación urbana tiene sustento jurídico en la Ley 388 de 1997, que la describe como una acción conjunta de los propietarios de suelo para ejecutar la unidad de actuación urbanística a la que pertenecen, mediante sistemas de reajuste de tierras, integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes (Ley 388 de 1997, Artículos 44 al 47). Es decir se entiende como las acciones que lleven a la integración de los predios para con-

formar una nueva estructura predial o una cooperación, que reordene el territorio armonizando el diseño del espacio urbano con conceptos de sostenibilidad, funcionalidad y productividad.

Sin embargo, la gestión asociada es un concepto que genera expectativas, las cuales exceden la anterior definición; en el ámbito de la gestión de proyectos urbanos se debe referir también a la construcción de procesos democráticos que respondan a las necesidades no solo de propietarios sino de otros moradores, que produzcan sentido para la consolidación de la participación de los actores sociales, y en las que no solo el fin sino el medio importen. Hay tres temas que deben ser entendidos y acordados entre los actores, para asegurar la gestión asociada que a su vez implican inclusión y efectividad:

- Valoración del suelo;
- Gestión social;
- Gestión financiera;

Antes de iniciar la siguiente sección, y a pesar de que el presente capítulo tiene como objetivo analizar los temas relevantes después de la adopción del plan parcial, es necesario resaltar que para que la gestión asociada sea exitosa debe desarrollarse desde el inicio de la formulación, con un diagnóstico que contenga como mínimo: un reconocimiento físico del territorio², uno jurídico preliminar³ y una caracterización socio-económica⁴ de la población y las actividades presentes en el área a renovar. Este diagnóstico se constituye en el punto de partida para identificar de manera preliminar el grado de complejidad que puede tener el proyecto pero, a la vez, es la oportunidad para anticiparse a los posibles obstáculos.

2.1. VALORACIÓN DEL SUELO

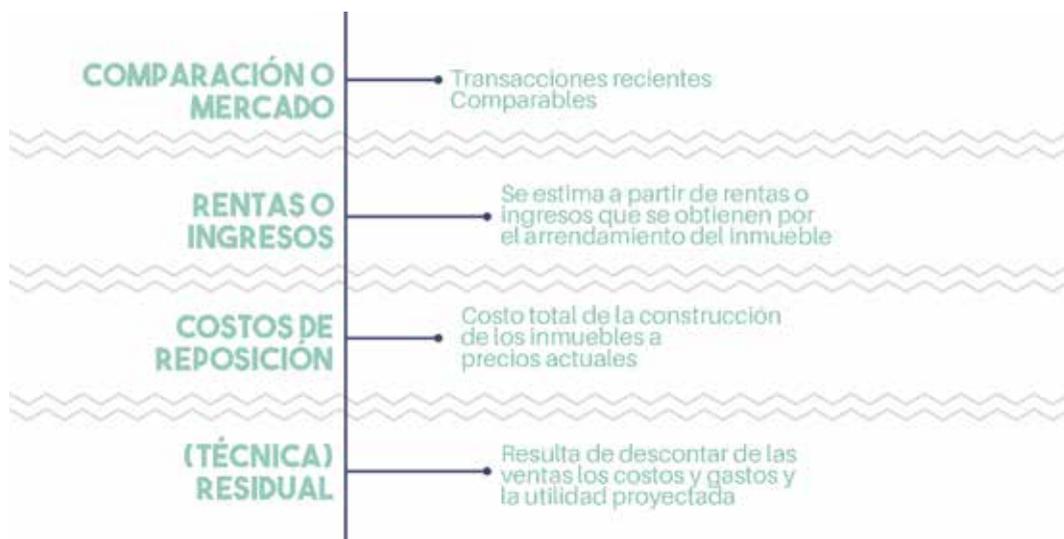
La valoración del suelo se realiza a través de los avalúos, que se constituyen en el punto de partida para establecer los aportes y/o las bases de negociación de la participación que tendrán los propietarios dentro del proceso de integración de los predios, para quienes desean participar en el proyecto o, en caso contrario, para la venta del inmueble a un tercero interesado.

A la hora de acometer la valoración de un suelo, hay que tener en cuenta los métodos, parámetros y criterios desarrollados en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que reglamentan y establecen los procedimientos para los avalúos dentro del marco de la Ley 388 de 1997. En cualquiera que sea el método para establecer el valor comercial del bien inmueble se debe reconocer tanto el valor del suelo como el valor de la construcción o mejoras. En ambos casos la valoración dependerá de sus características intrínsecas como localización, forma, estado de las construcciones, topografía, y de sus características extrínsecas como la norma urbanística. En la Resolución 620 de 2006 se establecen los métodos de avalúo que se sintetizan en el siguiente gráfico:

2. Consiste en la descripción física de los predios, inmuebles y el entorno urbanístico del sector objeto de estudio, en el cual se incorporan indicadores como densidades, volumetrías, alturas, áreas, entre otros.

3. Consiste en la revisión preliminar de la documentación que sustenta la propiedad de los inmuebles y las condiciones jurídicas en que se encuentran. Se recomienda partir de revisar los certificados de libertad y tradición y explorar las demás situaciones que refleje dicha revisión.

4. Es el reconocimiento de los propietarios y población usuaria del sector objeto de estudio, en el cual se analizan sus características y condiciones sociales y económicas, a través de variables e indicadores que orientan el diseño de estrategias de comunicación y participación en estos procesos.

Gráfico 1.

Fuente: Concreta Gestión Urbana S.A.S y gráfico Cindy Lorena González con base en Resolución 620 de 2006, 2015.

A diferencia de la aplicación de avalúos en predios individuales, estos métodos son definitivos para la gestión asociada pero deben aplicarse dependiendo del momento o situación en que se encuentre el predio dentro del proceso, debido a que el beneficio puede ser solo una expectativa potencial. Es decir, el beneficio es potencial cuando se expide el acto administrativo que define la norma, pero solo es realizable cuando se logra la integración de los predios en una unidad consolidada como la unidad de actuación urbanística (UAU) o de gestión (UG)⁵. Por lo anterior,

el método que se aplique no puede tomar en cuenta el beneficio derivado de la norma que le genera el plan parcial, solo por estar expedido en el acto administrativo, sino que es necesario entender en qué momento se puede hacer efectivo; para comprenderlo, se ha desarrollado el análisis de los tres “momentos” y se sugiere el método de avalúo de mayor conveniencia, como veremos a continuación:

5. En los planes parciales se definen las unidades de actuación urbanística, que se convierten en unidades de gestión cuando la totalidad de los propietarios acogen el desarrollo.

PRIMER MOMENTO:

Se da antes de emprender un proceso de formulación de un plan parcial o proyecto urbano integral. Le aplica la norma del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las normas intermedias como las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) en el caso de Bogotá, o los decretos reglamentarios vigentes en dicho momento. Los métodos de avalúos sugeridos son: el de mercado o renta.

SEGUNDO MOMENTO:

Se adopta la normativa específica ya sea un decreto de plan parcial, o un acto administrativo que condiciona el beneficio a la gestión asociada. Para el cálculo de participación en plusvalía, que supone el aprovechamiento completo de los beneficios incluidos en el acto administrativo, el método a aplicar es el residual. Ahora bien, en el caso en que un propietario no quiera continuar en el proceso de implementación del plan parcial y quiera vender, deberá tener en cuenta que para lograr el beneficio total se requiere que todo el suelo privado esté a disposición del proyecto; se sugiere revisar diversas condiciones que pueden retrasar el proceso y, por tanto, incidir en la valoración real del predio. Las condiciones más frecuentes son:

- Gran número de predios y propietarios: es usual encontrar muchos predios y propietarios en estos sectores. Además, la mayoría con pretensiones económicas que superan las posibilidades financieras de los proyectos. El gran reto en este caso es poner de acuerdo a la cantidad de propietarios involucrados; entre más rápido esto suceda, será mejor para ellos y para el proyecto en general.
- Condiciones jurídicas de los inmuebles: con regularidad en las áreas de renovación urbana los predios involucrados cuentan con condiciones especiales para la transmisión de los inmuebles; los más recurrentes son la sucesión y la posesión. La mayoría de estos casos se solucionan con recursos económi-

cos y dependen de los tiempos establecidos en los procedimientos legales. No obstante, existen algunos de difícil solución, como es el caso de los procesos en extinción de dominio o los referentes a propietarios que figuran en la llamada "Lista Clinton"⁶, entre otros.

- Tiempos para llegar a acuerdos: para muchos propietarios residentes y dueños de negocios pueden ser muy traumáticas estas intervenciones, pero estas complicaciones se pueden minimizar cuando existe un análisis de las condiciones de dichos propietarios y se construyen diversas opciones que les permitan participar en el proyecto y recuperar o mejorar las condiciones que tenían antes del proyecto.

Ante estas situaciones, se puede aplicar otro método como renta o reposición, para determinar un avalúo más realista.

TERCER MOMENTO:

Es cuando se dispone de todo el suelo privado para realizar el proyecto y se hace efectiva la gestión asociada; como ya es realizable el beneficio, el método residual puede ser el más aplicable.

2.2. GESTIÓN SOCIAL

Entendemos por gestión social el conjunto de procesos, acciones y decisiones que deben ser implementadas desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, para la "(...)la consecución y ejecución de programas y proyectos que tienen como intención, entre otros objetivos, mejorar las condiciones sociales de la comunidad, propiciar su integración en torno a ideales comunes y canalizar conocimientos y recursos que posibiliten mejorar los entornos y la calidad de vida de sus miembros" (Colombia, 2006).

6. Figurar en esa base de datos implica la imposibilidad de aportar propiedades a una fiducia, pues esta no lo aceptaría.

La gestión social en renovación urbana por lo general es bastante compleja, por lo cual es el complemento fundamental para viabilizar la gestión del suelo, especialmente en sectores que cuentan con residentes y actividades económicas activas, que en muchos casos manejan niveles de ingresos significativos, a pesar de no tener la mejor calidad del entorno. En otros casos, cuando el deterioro ha llegado a niveles altos, estos sitios propician negocios ilícitos, actividades ilegales, presencia de habitantes de calle y comercio informal, aspectos que requieren especial atención.

A partir del estudio socio-económico se identifican las principales características de la población residente (ingresos, edad, tenencia, factores de vulnerabilidad, entre otros) y de las actividades económicas (tenencia del inmueble, tipo de actividad, empleos, ingresos, formal, informal). Los resultados de dicha caracterización permitirán evaluar los impactos que genera la renovación, lo que requiere del diseño del plan de gestión social.

El plan de gestión social es el diseño de las estrategias y acciones propuestas para mitigar los impactos sociales y potenciar las oportunidades y beneficios que genera el proyecto. Este plan está orientado a todos los moradores del sector, con especial énfasis en los que presentan mayor vulnerabilidad y que, producto del proyecto, pueden caer en situaciones de riesgo que afecten su sostenibilidad.

Este plan debe contener como mínimo unos principios, una estrategia pedagógica y de participación, y una estrategia de mitigación de impactos.

PRINCIPIOS:

Deben orientar la aplicación de acciones y cursos, por lo que pueden ser propuestos por los formuladores, pero deben ser validados en los procesos de participación por la población involucrada. Algunos de los principios más comunes en estos procesos, son: equidad, igualdad, restablecimiento de condiciones iniciales, derecho de prioridad o preferencia e inclusión, que deberían ser parte de una política de la renovación, Sin embargo, dependiendo

de las características propias de cada sector se pueden incorporar otros más específicos que orienten las situaciones encontradas.

ESTRATEGIA PEDAGÓGICA Y DE PARTICIPACIÓN:

Uno de los mandatos mencionados de la Ley 388 de 1997 en su Artículo 4 es la participación democrática, que se debe iniciar con una estrategia pedagógica; esta debe estar orientada a informar e ilustrar a promotores y población involucrada sobre los conceptos básicos y el alcance de los instrumentos jurídicos aplicables para lograr la renovación, y las formas de participación y vinculación de los diversos actores o agentes del proceso. Esta estrategia comienza desde el proceso de formulación, ya que se trata de un tema muy complejo, donde los propietarios y usuarios van a estar involucrados de manera involuntaria en unos procesos que afectan su patrimonio y sostenibilidad, y de los cuáles ignoran la mayor parte de los conceptos y el alcance de su incidencia en el rumbo de sus vidas.

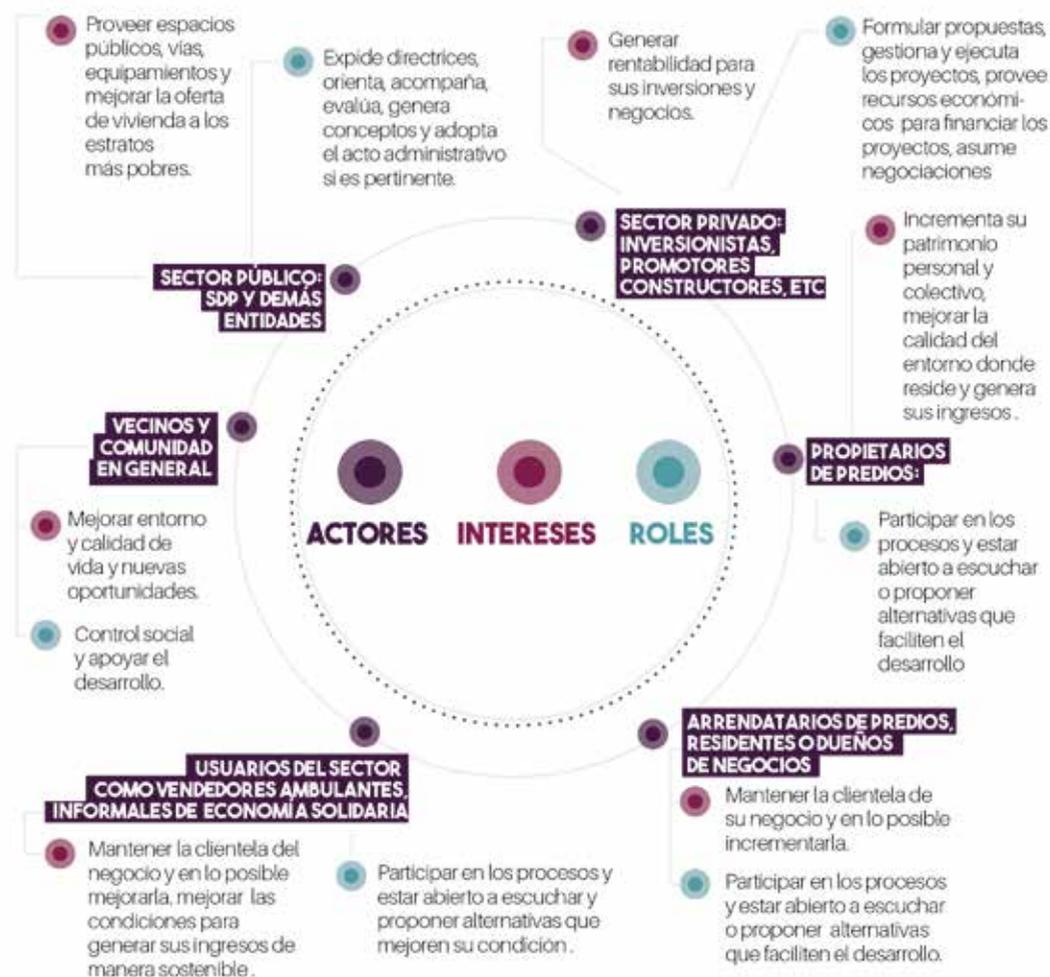
Se recomienda que la estrategia pedagógica inicialmente sea dirigida al equipo promotor por el ente público, con el fin de sintonizar sus propuestas futuras con los objetivos, estrategias y políticas del POT y programas diseñados para los territorios; posteriormente, dirigirla a los propietarios de los predios y usuarios del sector para asesorarlos, capacitarlos, orientarlos y organizarlos en torno a estas estrategias generales de ciudad y a las particularidades propuestas por el plan (lenguaje básico, conceptos, etc.), con el que se tendrán que familiarizar para hacerse conscientes de sus derechos y obligaciones en un proceso de renovación urbana.

Antes de entrar en la descripción de la estrategia de participación hacia los propietarios y usuarios, es fundamental entender cuáles son los dos temas más comunes que hacen de esta estrategia una necesidad para la implementación del proyecto:

- El temor al cambio: es muy común en residentes o dueños de negocios (propietarios o arrendatarios) que llevan muchos años en el sector con actividades cotidianas que les generan mucha seguridad, aunque el entorno haya cambiado hacia el deterioro.
- El conflicto: la diversidad de intereses, la lucha por la prevalencia de cada uno y la desconfianza -muy común en nuestro me-

dio- genera el conflicto entre los actores involucrados. Por tanto, el conflicto debe ser entendido como la dinámica propia del proceso, que puede resolverse en la negociación pero requiere el reconocimiento de los diversos actores, intereses y roles.

Gráfico 2. Actores



La estrategia de participación está orientada a generar espacios de información, coordinación y discusión que propicien la vinculación de los propietarios y usuarios, para que asuman sus derechos y obligaciones, y participen en las acciones de implementación del proyecto.

La experiencia ha demostrado que convocar a los propietarios y usuarios desde el inicio de la formulación genera mayor confianza y menor resistencia, que cuando son sorprendidos con procesos adelantados sin que ellos participen en las discusiones. La mayoría de los propietarios no requieren muchas reuniones, sino, por el contrario, prefieren simplemente entender sus derechos y obligaciones, ser informados periódicamente del alcance del plan o proyecto y sus avances, y hacer parte de las decisiones; que de manera transparente se les presenten las alternativas y opciones, que se les informe sobre el cronograma o agenda del proceso y del tiempo que demora su implementación.

ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS:

Tiene como propósito promover la acción sin daño⁷, que se puede lograr a través de múltiples acciones y estrategias, y va focalizado prioritariamente hacia los grupos que presentan la mayor vulnerabilidad y que entran en conflicto frente a las intervenciones. Los dos grupos que en los procesos de renovación urbana demuestran mayor vulnerabilidad son, por lo general, los arrendatarios y la población involucrada en pequeños negocios, ya sean formales o informales.

Los propietarios, por tener el suelo generalmente con las alternativas de participación en los be-

neficios, logran superar los impactos causados y obtienen un incremento de su patrimonio; sin embargo, existen propietarios de inmuebles de poco valor que pueden requerir compensaciones, como lo veremos posteriormente, con el fin de no desmejorar sus condiciones iniciales. Los impactos más comunes en este tipo de procesos que deben ser mitigados están asociados a los siguientes temas:

A. RESIDENTES:

Tienen en su entorno las instituciones educativas a las que asisten sus hijos o miembros del hogar, un trabajo cerca o de fácil movilidad, o adultos mayores con círculo de vecindad con los que tienen relaciones de solidaridad y apoyo de largo plazo, entre otros.

B. ACTIVIDADES ECONÓMICAS FORMALES

Poseen una clientela de muchos años y un tipo de negocio afín al sector. Fácil movilidad y accesibilidad de los dueños y empleados, etc.

C. ACTIVIDADES ECONÓMICAS INFORMALES

Pueden ser vendedores ambulantes que ejercen su actividad por muchos años en el espacio público; aunque no es legal, hay que reconocer que en nuestro medio esta actividad es muy común como medio de subsistencia de muchas familias, por tanto no se puede ignorar el problema sino aprovechar la renovación para contribuir a su solución, acompañando su formalización.

Existen aspectos muy particulares de la población usuaria del sector que aparecen en las caracterizaciones y deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las estrategias. Para mitigar los impactos por resultados de buenas prácticas, se

7. Enfoque metodológico divulgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del contexto colombiano para la construcción de paz y transformación de conflictos (Vela, et ál., 2011).

sugieren: las compensaciones, los proyectos sociales y planes de acompañamiento.

Las compensaciones son aportes que el proyecto debe destinar a los actores involucrados, con el fin de neutralizar el efecto negativo que este pueda causarles; están dirigidos a las unidades sociales⁸ que deben ser trasladadas temporalmente por efecto de la renovación, debido a que incurren en gastos onerosos o suspensión de actividades productivas que les ocasiona la disminución y/o pérdida de ingresos en detrimento de su patrimonio y sostenibilidad personal, familiar o de una actividad económica y de sus empleados.

La experiencia tanto internacional como nacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999) ha demostrado que si no se mitigan los impactos causados por el desplazamiento involuntario se pueden generar impactos negativos económicos, sociales y culturales, que en algunos casos causan problemas mayores que los beneficios de la bien intencionada intervención. Bogotá desde el año 2000⁹ cuenta con normas para el pago de compensaciones por reasentamiento por obra pública y cualquier intervención de reordenamiento territorial, que han servido como guía para estos procesos privados. El gráfico siguiente sintetiza las compensaciones establecidas en la normativa actual, Decreto Distrital 329 de 2006.

Gráfico 3. Compensaciones

| PLANES O PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA ESTRATEGIA DE MITIGACION DE IMPACTOS – COMPENSACIONES <small>(BASE: DECRETO 329 DE 2006 BOGOTÁ)</small> | | |
|---|---|---|
| FACTOR DE MOVILIZACIÓN <i>(Gastos de mudanza)</i> | Se establece para reconocer los costos de traslado a propietarios y/o poseedores residentes o con actividades económicas activas | 1 SMLV Residentes sin actividad económica productiva. 2 SMLV Residentes o quienes sin residir tengan actividad productiva. |
| FACTOR DE TRÁMITE <i>(Costos de escrituración)</i> | A propietarios de inmuebles que escrituren a favor del proyecto | 1,5% del avalúo comercial del inmueble sin exceder 5 SMLV. 0,5 SMLV por cada trámite de cancelación de patrimonio de familia, desafectación a vivienda familiar, sucesión y/o levantamiento de usufructo. |
| FACTOR POR PÉRDIDA DE INGRESOS <i>(Por actividad productiva o Renta)</i> | Se reconoce una compensación por el lucro cesante | Por actividad productiva: 3 veces el valor de la utilidad neta mensual de los últimos 12 meses. Por renta: 3 veces el valor del canon mensual pactado en el contrato. De arrendamiento o subarrendamiento respectivo, de manera proporcional, sin que el reconocimiento exceda el valor del canon mensual total del inmueble. No puede ser inferior a 1 SMLV ni sobre pasar 22 SMLV. |
| FACTOR DE TRASLADO PARA ARRENDATARIOS | Reconocimiento para arrendatarios por el impacto que causa la movilización | 3 veces el valor del canon mensual pactado en el contrato. Arriendo del inmueble y no puede ser inferior a 1 SMLV ni sobrepasar 3 SMLV |
| FACTOR DE REPOSICIÓN DE VIVIENDA | Reconocimiento para propietarios o poseedores que residan en el sector al momento de la intervención y que el valor comercial de su inmueble sea inferior al de una vivienda de interés prioritario | No aplica $FVR = (y - a)$ Y= Valor máximo de una VIS tipo 1 a= Valor del inmueble avalúo comercial. |

Fuente: Síntesis Unión Temporal CyC con base en Decreto Distrital 329 de 2006, 2015.

8. En este contexto se refiere a los hogares o actividades económicas encontradas en la caracterización socio-económica.

9. Acuerdo 10 de 2000, reglamentado por el Decreto Distrital 296 de 2003, este corregido por los Decreto Distrital 335 de 2003 y 329 de 2006.

Esta reglamentación se propone como guía, pero se recomienda que con base en las características propias de cada sector y su población se establezcan las compensaciones para cada proyecto, para lo cual se sugiere identificar proyectos sociales específicos y el plan de acompañamiento.

Los proyectos sociales se identifican para cada caso específico; se propone inicialmente un perfil del proyecto que contenga como mínimo: nombre del proyecto, objetivo, justificación, metodología, actores y recursos.

El plan de acompañamiento se refiere a la estrategia de constitución de un equipo interdisciplinario de profesionales en los temas que resulten pertinentes a partir de la caracterización socio-económica –tales como jurídicos, inmobiliarios, financieros, entre otros–, con el propósito de asesorar y acompañar a las unidades sociales en su proceso de reubicación o traslado.

Para la aplicación de los recursos del plan social, que por lo general son escasos, se requiere identificar las variables críticas y su grado de vulnerabilidad, con el fin de focalizarlos hacia los grupos que requieran prioridad de atención. Para estructurar la matriz se seleccionan las variables encontradas en la caracterización socio-económica, las cuales pueden generar un alto riesgo de inestabilidad económica, social y/o cultural a los residentes o a las unidades económicas. A manera de ejemplo se presenta una forma de medir la vulnerabilidad para residentes, colocando en una matriz que cruza el factor de ingresos con los factores que definen los aspectos seleccionados con mayor incidencia en la vulnerabilidad de los hogares, como se muestra a continuación:

Tabla 1.
Matriz de vulnerabilidad

| MATRIZ DE VULNERABILIDAD PARA HOGARES | | | | |
|---------------------------------------|--------------------------|---|-----------------------|---------------------------------------|
| INGRESOS DEL GRUPO FAMILIAR | FACTOR DE VULNERABILIDAD | | | |
| | PUNTAJES | Discapacidad en algún miembro del hogar | Tipo de Jefe de Hogar | Adultos Mayores y/o Niños en el hogar |
| | | 5 | 3 | 1 |
| Hasta 1,5 millones | 5 | 25 | 15 | 5 |
| Más de 1,5 y hasta 3 millones | 3 | 15 | 9 | 3 |
| Más de 3 millones | 1 | 5 | 3 | 1 |

| MATRIZ DE VULNERABILIDAD PARA HOGARES | |
|---------------------------------------|--|
| Tipo de jefe de hogar | |
| Madre cabeza de hogar | |
| Jefe de hogar con primaria | |
| Jefe de hogar menor de 18 años | |
| Jefe de hogar mayor de 60 años | |

| | | |
|---|---|--|
| ALTO | MEDIO | BAJO |
|---|---|--|

Fuente: elaboración propia.

A cada variable se le asigna un puntaje de 1, 3 y 5, donde 5 es el de mayor vulnerabilidad y 1 el menor. Al cruzarlas en la matriz se multiplica el puntaje de la variable de la fila por el de la columna, siendo el resultado un puntaje de la combinación de variables. Al final se suman los puntos totales siendo el máximo 25 puntos, que sería el escenario de la mayor vulnerabilidad para un hogar.

Con la misma metodología se puede determinar el grado de vulnerabilidad en actividades económicas, seleccionando unas variables con base en los resultados de la caracterización socio-económica. Algunas de las variables más comunes son:

Gráfico 4. Actividades económicas



Fuente: Cindy Lorena González con base en información suministrada por Concreta Gestión Urbana S.A.S, 2015.

Estas variables y su aplicación requieren reconocer las unidades sociales a las que su reubicación en el mismo proyecto o traslado de actividades no permitidas en el sitio les pueden generar impactos negativos o daños no subsanables.

Con base en los datos obtenidos, la metodología aplicada y los parámetros seleccionados para aplicar las compensaciones, los promotores o gestores de la renovación pueden proponer sus propios ajustes o crear sus propios métodos; al final, estos deberán asignar los recursos y promover el enfoque de acción sin daño, en concordancia con la capacidad financiera del plan o proyecto.

2.3. GESTIÓN FINANCIERA

Este tercer componente de la gestión asociada tiene como propósito diseñar la estrategia para estimar y asegurar los recursos que necesita la renovación, y diseñar e implementar la estructura operativa para su desarrollo.

La estrategia para estimar los recursos requeridos para adelantar el proyecto urbano inicia con un estudio de prefactibilidad urbanístico-financiera, que se debe adelantar en la etapa de formulación o planeación del proyecto o plan parcial. Consiste en una modelación de simulación estática¹⁰ de las condiciones financieras del proyecto en el momento de la planificación, para sondear las posibilidades reales de desarrollo de los proyectos que se derivan de la norma propuesta. Se elabora a partir de una estructura de ingresos (ventas por beneficios) y egresos (costos directos e indirectos de las edificaciones, infraestructura y aspectos sociales, ambientales, entre otros). Los indicadores resultantes de la estructura de ingresos y egresos son la utilidad y el valor residual del suelo, que al final se analizan con respecto a las ventas. El estudio de prefactibilidad es un instrumento que sirve para evaluar si la norma propuesta por el plan permite la viabilidad de su implementación a la luz de las condiciones del mercado. Se formula con base en información lo más precisa posible.

10. Significa que el modelo se define en un momento determinado y, por ende, todas las variables (precios, costos, honorarios, impuestos, etc.) se calculan para ese mismo momento.

Gráfico 5. Flujo de información para el estudio de prefactibilidad



Fuente: Nidia Acero, economista de Concreta Gestión Urbana S.A.S, 2014.

Al descontar los egresos de los ingresos se obtiene un "margen bruto"¹¹ dentro del cual se debe tener en cuenta la utilidad estimada para los inversionistas y el valor máximo que se podrá pagar por el suelo para que el plan sea viable. Estos dos valores pueden ser predeterminados, conocidos, o resultantes del ejercicio. En términos prácticos, si ninguno de los dos valores es conocido o se tiene certeza de estos, se puede sugerir una distribución equitativa entre el inversionista de capital y el propietario del suelo; pero esta distribución podrá variar en favor de aquel que asuma el mayor riesgo.

Si la utilidad está predeterminada con base en el costo de oportunidad de los inversionistas, esta se incluye en los egresos y por tanto el resultado será el valor residual del suelo. Si por el contrario el indicador conocido es el valor del suelo, el ejercicio arrojará la utilidad resultante que estará disponible para los potenciales inversionistas. En procesos de renovación urbana se recomienda estimar un factor de riesgo, con base en la complejidad socio-económica y jurídica encontrada, calculando el tiempo que se podrá demorar concretar la integración del suelo.

11. Se denomina así porque de este se tienen que generar los recursos para comprar el suelo y la utilidad de los inversionistas.

Tabla 2.
Ejemplo de prefactibilidad urbanístico-financiera

| EJEMPLO SÍNTESIS PREFACTIBILIDD URBANÍSTICO FINANCIERA | | | | |
|---|------------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------|
| Miles \$ COP | | | | |
| INGRESOS-ventas | Área vendible | Precio venta x M² | VALOR TOTAL | % Sobre ingresos |
| | | | \$ 42.287.500 | 100% |
| Vivienda | 12.750 | \$ 2.500 | \$ 31.875.000 | |
| Oficinas | 2.975 | \$ 3.500 | \$ 10.412.500 | |
| Egresos | Área construida | Costo x M2 | \$ 32.934.995 | 77.9% |
| Costos directos | | | \$ 21.450.000 | 50.7% |
| Vivienda | 15.000 | \$ 1.150 | \$ 17.250.000 | |
| Oficinas | 3.500 | \$ 1.200 | \$ 4.200.000 | |
| Cargas | | | \$ 2.115.000 | 5.0% |
| Costos indirectos | | | \$ 9.369.995 | 22.2% |
| Honorarios técnicos | | | \$ 711.610,000 | |
| Honorarios gerencia y construcción | | | \$ 5.154.900,00 | |
| Costo de ventas | | | \$ 1.860.000,00 | |
| Impuestos y derechos | | | \$ 1.100.000,00 | |
| Administrativos | | | \$ 315.000,00 | |
| Financieros | | | \$ 78.485,00 | |
| Varios e imprevistos | | | \$ 150.000,00 | |
| Margen bruto | | | \$ 9.352.505,00 | 22.1% |
| Utilidad del ejercicio sugerida | | | \$ 5.074.500,00 | 12.0% |
| Valor residual del suelo sugerido | | | \$ 4.278.005,00 | 10.1% |

Nota: en este ejemplo al inversionista se le da 2% por encima del dueño de suelo, como un factor adicional por el riesgo que asume al colocar el capital ya que el dueño del suelo mantendrá su predio en caso de no lograrse la viabilidad

El cuadro muestra un ejemplo síntesis de la prefactibilidad urbanístico-financiera de un plan que tiene una propuesta de dos productos inmobiliarios, que son vivienda y oficinas. En este se refleja al final que el margen bruto se distribuye entre el inversionista y el dueño del predio. Estas dos variables (utilidad y valor residual del suelo) son las que resultan en los análisis de sensibilidad¹² para determinar las restricciones financieras del modelo.

Al final son estas cifras las que determinan cuáles son los recursos necesarios para el plan o proyecto urbano que se quiere emprender, y son un instrumento determinante para el proceso de negociación entre propietarios e inversionistas.

Una vez se cuenta con las reglas y condiciones normativas fijas¹³, se inicia la etapa de ejecución del proyecto con el diseño de la factibilidad financiera. En general, es lo mismo que la prefactibilidad pero con la diferencia de que este análisis es dinámico¹⁴ y su horizonte de planeamiento es el tiempo durante el cual se prevé que el proyecto se realizará, y para el cual se construye el flujo de caja.

Gráfico 6. Flujo de información para la factibilidad financiera



Fuente: Nidia Acero, economista de Concreta Gestión Urbana S.A.S, 2015.

Al final, los indicadores financieros que arroja la factibilidad para tomar las decisiones son básicamente tres: tasa interna de retorno (TIR), el valor

neto actual (VNA) y el punto de equilibrio. De sus resultados depende si el proyecto es factible financieramente o no.

Gráfico 7. Indicadores



Fuente: Nidia Acero, economista de Concreta Gestión Urbana S.A.S, 2014.

12. Son las acciones de ajustes de variables (precios, costos, montos de utilidad o valor del suelo) para medir el impacto en el resultado final y su viabilidad frente a la realidad del mercado y entorno financiero.

13. Adopción de plan parcial, por ejemplo.

14. Significa que los componentes de la estructura financiera (precios de venta, costos, honorarios, etc.) se definen para un periodo de tiempo determinando, por lo cual se requiere traerlos a un mismo momento para hacerlos comparables.

En síntesis, si el proyecto es factible se podrán iniciar las preventas y cuando alcance el punto de equilibrio se inicia su ejecución. Este es el modelo que se aplica para minimizar el riesgo de la inversión.

Ambos aspectos se constituyen en sustentos definitivos dentro de los procesos de negociación, porque de manera objetiva presentan los límites de las aspiraciones de los diversos grupos de interés. La importancia de estos análisis es que sus datos de entrada y sus resultados contribuyen a facilitar el proceso de negociaciones basados en información cierta y transparente.

Ahora bien, el reparto equitativo de cargas y beneficios constituye el instrumento de financiación de la gestión asociada por excelencia, que materializa en el territorio el tercer principio de la Ley 388 de 1997¹⁵. Este instrumento garantiza la distribución equitativa conforme a la tenencia de cada uno de los inmuebles de las obligaciones urbanísticas, en proporción a los aprovechamientos. Así, las obligaciones o cargas urbanísticas destinadas a infraestructura pública, sociales, ambientales, patrimoniales, entre otras, son financiadas por el mismo desarrollo urbano. Se destacan los siguientes aspectos a tener en cuenta en la estructuración equitativa del reparto para facilitar la consolidación efectiva del suelo, a partir de lo he denominado “los imperativos del reparto”:

- Todos los beneficios son normativos y generados a partir del esfuerzo de la ciudad, por lo cual requieren ser compensados con unas obligaciones denominadas “cargas” que benefician el propio plan y el interés general. Por tanto, el derecho real a los beneficios se genera con el pago de las cargas.
- Todos los aportantes y moradores¹⁶ del sector tienen derecho a participar en los beneficios.

15. Artículo 2- Principios. Numeral 3: “Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios”.

16. Se entiende por moradores en este contexto: propietarios, arrendatarios ya sean residentes o que ejercen actividades económicas en el sector de intervención.

- El modelo de reparto debe asegurar la equidad y la igualdad. La equidad entendida como proporcionalidad, es decir, los beneficios deben ir en proporción a los aportes y los riesgos del desarrollo, y las cargas deben ir en proporción a los beneficios. En cuanto a las cargas sociales deben priorizarse en proporción al grado de vulnerabilidad de los moradores, como se explicó en el componente de gestión social. La igualdad entendida como el derecho de todos a quienes se les apliquen las mismas condiciones cuando sus estas son similares¹⁷.

Por otro lado, hay casos en los que el incremento del valor de un predio resulta de acciones públicas, las cuales son producto del esfuerzo del Estado y la comunidad, y su efecto se produce sin que el propietario tenga que realizar ningún tipo de esfuerzo para lograr dicho incremento, sino simplemente se beneficia de acciones externas, se denomina plusvalía y constituye otro instrumento de financiación. La importancia de este recurso es que la misma Ley considera la renovación urbana como un destino de los recursos captados por la participación en plusvalías¹⁸. Este hecho podrá ser un estímulo a los procesos de renovación y facilitar su desarrollo, si los entes territoriales facilitan que sea dentro de los mismos proyectos de renovación que se apliquen las plusvalías urbanas de manera redistributiva en acciones sociales para los grupos de mayor vulnerabilidad, o al menos un porcentaje de ellas. Así, la ciudad logra concretar de manera efectiva la inversión con la destinación preestablecida y facilita el pago de la obligación para los propietarios y promotores, favoreciendo sus flujos de caja y rentabilidad.

17. En nuestro marco constitucional se conoce como “el derecho a la igualdad”.

18. Ley 388 de 1997, Artículo 85, numeral 5: “Destinación de los recursos provenientes de la participación”. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística. Numeral 6: “pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana”.

2. ¿QUÉ ES Y EN QUÉ CONSISTE LA GESTIÓN ASOCIADA?

En esta última parte del artículo se proponen temas para superar los puntos críticos del proceso de la renovación para los grupos de interés más relevantes –los propietarios, los desarrolladores y el sector público–, y así concertar las bases de la negociación y los acuerdos.

3.1. PARTICIPACIÓN Y/O RECONOCIMIENTO ECONÓMICO A PROPIETARIOS¹⁹

Debido a que son muchos los factores que intervinieron en el proceso de integración del suelo en los procesos de gestión asociada, se viene desarrollando este concepto con el cual se busca concertar negociaciones, y reconocer las necesidades y expectativas de los actores o agentes involucrados. La experiencia ha demostrado que la integración se facilita cuando se ofrece a los propietarios múltiples alternativas que pueden llenar sus expectativas, o al menos acercarse a ellas, presentándolas con un lenguaje sencillo.

Gráfico 8. Alternativas para la participación



19. Concepto que se ha ido construyendo a partir de las experiencias de renovación, con el fin de incorporar todos los factores que tienen incidencia para llegar a un acuerdo de negociación.

ALTERNATIVA 3



Canje por inmuebles nuevos o usados en otros sectores de la ciudad

CANJE
NEGOCIACIÓN Y BENEFICIO

En este caso se pactará el precio de concertación y con base en este se ubicará el inmueble

ALTERNATIVA 4



QUIERO PARTICIPAR
Aporto mi predio para participar en el proyecto como inversionista

APORTE
NEGOCIACIÓN Y BENEFICIO

| | |
|--|---|
| <p>SIN RIESGO Pactando una rentabilidad fija independiente de las fluctuaciones del negocio</p> | <p>CON RIESGO Participo de las fluctuaciones del negocio aumento o disminución de utilidades</p> |
|--|---|

ALTERNATIVA 5



Queremos combinar alternativas

COMBINACIONES
NEGOCIACIÓN Y BENEFICIO

- Podemos hacer aporte y/o canje por una parte y recibir dinero y derechos fiduciarios por otra
- Existen miles de alternativas que podemos combinar

Fuente: Cindy Lorena González con base en información suministrada por Concreta Gestión Urbana S.A.S, 2015.

Está comprobado que esta amplitud de opciones dentro de un proceso de participación disminuye el temor de los propietarios y facilita la concertación.

3.2. EXPROPIACIÓN COMO HERRAMIENTA DE SANEAMIENTO PREDIAL

La expropiación, aunque es una palabra que tiene legitimidad jurídica, genera en los propietarios un gran rechazo a veces porque se cree que es una "enajenación sin indemnización", y a veces porque se cree que el pago de la expropiación no

reflejará el valor residual del proyecto urbano. Sin embargo, esta herramienta es fundamental para predios que cuentan con problemas de títulos de propiedad que no se podrían sanear en el corto plazo para hacer parte de la gestión asociada, como sucesiones o posesiones, o para permitir que los demás predios que hacen parte de la unidad de actuación urbanística puedan desarrollarse, como embargos u otras razones como renuncias injustificadas –es decir, cuando se demuestra que a los propietarios se les han reconocido sus derechos, se han abierto espacios de información y discusión, y cuentan con múltiples alternativas de negociación–.

3.3. VINCULACIÓN DE ENTIDAD GESTORA U OPERADOR URBANO

La complejidad de la renovación urbana con gestión asociada, como se ilustra en el presente capítulo, requiere la conformación de una estructura operativa que la Ley 388 de 1997 denomina como entidad gestora (Artículo 45²⁰ y 47²¹). Dependiendo del perfil de los participantes y del alcance del proyecto, una fiducia puede ser suficiente; también lo puede ser una sociedad comercial o cualquier forma asociativa contemplada en el ordenamiento jurídico colombiano. Cada equipo de líderes o promotores del proceso de gestión podrá proponer la forma de actuación y las funciones de la entidad gestora, que en todo caso coordine y acompañe la adecuada aplicación de la norma, y todos los aspectos acordados, especialmente la aplicación del reparto de cargas y beneficios cuando se necesite.

Sin embargo, para los propietarios que no tienen experiencia en este tipo de procesos, o cuando los promotores se enfrentan a conflictos sociales de difícil manejo, se requiere el acompañamiento de un operador urbano que puede ser público, privado o mixto. Las principales ciudades tienen empresas cuya competencia es promover el desarrollo y/o renovación urbana, las cuales deberían cumplir con este papel. Sin embargo, en nuestro medio el énfasis de las empresas públicas dependen de los gobiernos y/o funcionarios de turno, por eso ante la ausencia de estas los consultores privados pueden realizar esta labor, aunque con las limitaciones propias de su carácter.

4. CONCLUSIÓN

Como síntesis de la experiencia se puede afirmar que la renovación urbana solo es posible mediante el compromiso de tres actores o agentes, prioritariamente. En primer lugar, el sector público, que debe asumir con énfasis los temas que el sector privado nunca podrá asumir, tales como expedir la regulación; atención de trámites y orientar la aplicación normativa; facilitar el acercamiento entre actores y agentes cuando existe complejidad socio-económica o jurídica crítica, sin entrar en competencia con el sector privado en temas que este asume con mayor eficacia. En segundo lugar, el sector privado, que debe asumir dentro de su portafolio de negocios los procesos de largo plazo, los cuales favorecen el interés general, sin poner en riesgo la rentabilidad de sus negocios. En tercer lugar, los espacios de participación y los planes de gestión social y negociación, los cuales permiten llegar a negociaciones que aseguren la viabilidad de los proyectos y los propietarios de suelo, con conciencia de la función social de la propiedad y prevalencia del interés general; de este modo, ejercen control social, participan de los beneficios de la renovación, e incrementan su patrimonio, su calidad de vida y la de los demás ciudadanos.

20. Párrafo 2: "una vez se acuerden las bases de la actuación asociadas, según lo previsto en el artículo precedente, se constituirá la entidad gestora según lo convengan los interesados, la cual elaborará el proyecto urbanístico correspondiente que forma parte del plan parcial".

21. Párrafo 3: "Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad".

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). *Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID*. Noviembre, Washington D.C. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032315>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003). Decreto Distrital 296 del 16 de septiembre de 2003 *"por el cual se reglamenta el acuerdo 10 de 2000 y parcialmente los artículos 292, 293 y 294, numeral 3°, del Título II, Subtítulo 4, Capítulo 1, Subcapítulo 4° del Decreto 619 de 2000"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003). Decreto Distrital 335 del 30 de septiembre de 2003 *"por el cual se corrige un yerro en el Decreto 296 del 16 de septiembre de 2003"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2006). Decreto Distrital 329 del 22 de agosto de 2006 *"por el cual se modifican los factores y parámetros para el reconocimiento del componente económico del Plan de Gestión Social establecidos en el artículo 6° del Decreto 296 de 2003"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Concejo de Bogotá, D.C. (2000). Acuerdo 10 del 28 de junio de 2000 *"por la cual se regula el pago de compensaciones por el Instituto de Desarrollo Urbano en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997 *"por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2008). Resolución 620 del 23 de septiembre de 2008 *"por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República. (1998). Decreto 1420 del 24 de julio de 1998 *"por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J., Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá

Vela, M., et ál. (2011). *Acción sin daño como aporte para la construcción de paz. Propuesta para la práctica*. Universidad Nacional de Colombia, Fundación para la cooperación Synergia, Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación -Cosude-, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, noviembre. Recuperado de: http://www.pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2011/accion_sin_dano.pdf

EL REAJUSTE DE TERRENOS: UNA ALTERNATIVA MÁS EQUITATIVA E INCLUYENTE PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA¹

Carlos Hoyos²

Juan Felipe Pinilla³

1 Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el taller "Law, Urban Space and Social Justice" organizado por el International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS) en el Instituto Internacional de Sociología del Derecho de Oñati, los días 5 y 6 de junio de 2014.

2 Magister en ciencia política e investigador de la Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. Correo electrónico: ca.hoyos970@uniandes.edu.co

3 Abogado, consultor y experto en gestión urbana. Coordinador del componente legal y público del Proyecto Progresía Fenicia de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: juanfpinilla@gmail.com

En el campo de la planeación y gestión de las ciudades parece haber un consenso importante sobre la necesidad y oportunidad de la densificación al interior de las mismas (Glaeser, 2012; Newman y Kenworthy, 1989; Owens, 1992; 1994; Crookston 1996). La utilización intensiva de zonas de la ciudad bien servidas y con toda la infraestructura disponible es cada vez más una prioridad en muchas ciudades alrededor del mundo. Las presiones de crecimiento urbano intentan cada vez más ser resueltas a través de programas y proyectos de densificación urbana. Diversos organismos internacionales y centros de pensamiento (UNHABITAT, 2013) abogan por un modelo de crecimiento urbano más compacto que aproveche diversas zonas de las ciudades que ya se encuentran insertas en el entramado urbano pero que presentan procesos de deterioro, subutilización o despoblamiento.

A pesar de ese aparente consenso lo que no termina de resolverse es cómo debe lograrse este objetivo. Dado que muchas de las áreas susceptibles de densificación en nuestras ciudades se encuentran ocupadas y presentan una importante fragmentación de la propiedad del suelo, uno de los principales desafíos para la densificación y renovación de las ciudades es resolver la forma en la que se gestiona el suelo y se consigue que áreas completas – que como regla general tendrán un alto volumen de inmuebles y por ende un número elevado de propietarios- puedan ser objeto de intervenciones coordinadas que logren transformar el espacio construido y acompañar la densificación de más infraestructura pública (parques, equipamientos, vías). La existencia de familias que ocupan estas zonas y la fragmentación de la propiedad no son temas menores. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad de estos proyectos dependerá en buena medida de los

1. INTRODUCCIÓN

balances que se logren entre la necesidad de renovación y la protección y no expulsión de las comunidades asentadas en las zonas de intervención (Hoyos y Pinilla 2014).

El objetivo principal de este texto es ofrecer algunas evidencias sobre las potencialidades del reajuste de terrenos o la gestión asociada de propietarios, como medio para lograr procesos de densificación urbana que ofrezcan posibilidades de permanencia e inclusión a las comunidades que se encuentran asentadas en las zonas sujetas a densificación. Desde nuestra perspectiva, propiciar dichos procesos a través del reajuste de terrenos puede permitir mejores resultados en términos de equidad.

El documento está organizado en seis partes. En la segunda se enmarcará el reajuste de terrenos como una institución de “tercera vía”, en el medio de herramientas como la expropiación o el mercado, mecanismos tradicionales a la hora de hablar de la gestión del suelo en contextos de renovación y transformación urbana. En la tercera parte se expondrá, a partir de algunos datos y cifras, la experiencia comparada en torno a la implementación del reajuste de terrenos alrededor del mundo, con la finalidad de mostrar la magnitud e importancia de su implementación en muchos países. En la cuarta parte de este texto se analizarán las tensiones, las variables y los procesos a través de los cuales se hace posible la aplicación del reajuste de terrenos; además, se evaluarán los resultados de esta herramienta a la luz de una visión de justicia, en donde el desarrollo urbano, con sus distintos instrumentos de gestión, estén mediados por principios de democracia, diversidad y equidad.

En la quinta parte se aterrizará todo el debate conceptual del reajuste de terrenos al caso de

Bogotá, en el marco de tres proyectos de renovación urbana muy diferentes y con procesos de formulación e implementación heterogéneos. Se trata de los proyectos conocidos como: Manzana 5, Plan Parcial Proscenio y Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Los dos primeros casos son una clara muestra de las dificultades y tensiones asociadas a la gestión de la tierra en proyectos de renovación urbana. Adicionalmente son dos antecedentes muy claros que influyen y explican la forma en la que el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia intenta resolver las principales dificultades, ya que el desarrollo de estos le ha servido como ejemplo. De alguna forma, el proyecto Fenicia toma distancia de los extremos adoptados anteriormente y representa una deliberada apuesta por enmendar y modificar los principales déficits que estos proyectos tuvieron en su etapa de planeación, en términos de participación e inclusión de las comunidades. En este apartado se analiza con mayor detalle el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia y algunas de las especificidades de su proceso de formulación y aprobación.

Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones relacionadas con las dimensiones de equidad, diversidad y democracia encontradas en los tres proyectos, y algunas reflexiones generales sobre las enseñanzas que estos procesos dejan acerca de las posibilidades y dificultades de formas más equitativas, democráticas e inclusivas de gestión de la tierra en procesos de renovación urbana.

2. LA GESTIÓN DE LA TIERRA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA

Por lo general, los procesos de renovación y transformación urbana han implicado, dada su complejidad, altos costos tanto económicos como políticos. Primero, suponen una inversión de largo plazo, dado que para llevar a cabo estos proyectos se hace necesaria la estructuración y

“englobe” de una unidad territorial compuesta por numerosas propiedades con características heterogéneas. Segundo, este proceso implica una gran inversión para el desarrollador, dado que tradicionalmente este debe comprar las propiedades del conjunto de terrenos que componen el espacio a intervenir (Connellan, 2002a). Además, la renovación urbana ha tenido unos costos políticos mayúsculos, dado que genera gentrificación; esto es, el reemplazo de los habitantes originales de un área por nuevos pobladores, que son atraídos por la mejora del entorno y por la importante valorización inmobiliaria que puede presentarse en ciertas localizaciones (Glass, 1964; Pacione, 1990).

Una de las premisas estructurales de la política urbana que ha dominado los programas de renovación urbana y posicionamiento del centro de las ciudades es la atracción de inversión privada. La llegada de esta inversión y sus tasas de rentabilidad dependen, en un primer momento, de los mecanismos que se diseñen para garantizar que los terrenos donde se realizarán los proyectos de transformación van a poder ser ensamblados de acuerdo con el proyecto urbano correspondiente. Este ensamblaje puede gestionarse de dos modos. De un lado, por medio mecanismos de mercado y negociación voluntaria, a través de inversionistas de capital dispuestos a invertir grandes sumas en la adquisición anticipada y total de un número importante de propiedades. Este camino puede ser muy riesgoso, complejo y altamente vulnerable, pues termina dependiendo de la voluntad de los propietarios actuales de vender sus predios. De otro lado, el ensamblaje puede ser gestionado a través del uso de la expropiación. El uso de este mecanismo permite de forma más segura la integración de los predios necesarios y facilita que la inversión privada requerida para el proceso de construcción y renovación llegue, una vez superada la etapa de adquisición inicial.

No obstante, estas alternativas de intervención no solucionan los problemas inicialmente planteados. Tanto las soluciones vía expropiación como vía mercado deben asumir largos periodos

de tiempo en litigios o negociaciones, y deben gozar de una capacidad económica de inversión importante para adquirir todos los predios que componen el espacio proyectado para el desarrollo (Yomralioglu, 1994; Larsson, 1997). Ambas formas son claramente excluyentes para la comunidad residente, pues la venta o la expropiación significan necesariamente dejar el sitio y no poder permanecer para disfrutar la transformación y mejora del espacio. Frente a estos extremos, y considerando los efectos de exclusión que la renovación urbana puede generar, hay un interés creciente en muchas ciudades del mundo por innovar y modificar la forma de gestionar el suelo y vincular a las comunidades residentes en estos procesos de transformación.

Una muestra de esta preocupación por aproximarse a la gestión del suelo en este tipo de proyectos desde una óptica distinta es la implementación de lo que comúnmente se ha denominado “reajuste de terrenos” (Doebele, 1982): una herramienta de gestión del suelo para el desarrollo urbano, que en la literatura especializada y en los distintos contextos en donde se ha aplicado se intercambia libremente con nombres como *land pooling* (Archer, 1980), *land regroupment* (Kuppers, 1982), *land reform* (King, 1977), *land reordering* (David, 1976) o *instigated property exchange* (Hong, 2007).

3. LA TÉCNICA DEL REAJUSTE DE TERRENOS. EXPERIENCIAS COMPARADAS

Analíticamente, la herramienta de reajuste de terrenos es “(...) una forma efectiva de implementar el desarrollo urbano sobre un conjunto de parcelas fragmentadas en pro del interés público, y con mejores resultados si se le compara con procesos de desarrollo urbano llevados a cabo

vía expropiación o por el mercado” (Doebele, 2002, pág. 1, traducción propia). En el mismo sentido, el Centro para Asentamientos Humanos de la ONU (UNHABITAT, por su nombre en inglés) afirma que:

Bajo la iniciativa del reajuste de terrenos, áreas no desarrolladas de la ciudad (por lo general las de frontera urbana) pueden ser objeto de renovación mediante la reorganización de los terrenos, la reclasificación del uso de la tierra y la construcción de nuevas vías e infraestructura. Los propietarios en vez de pagar un impuesto a la plusvalía, deberán ceder una porción de su terreno privado a la autoridad local como contraprestación por las mejoras recibidas en la renovación urbana. La autoridad local, por su parte, venderá a inversionistas dichos terrenos cedidos para financiar el proyecto de renovación (Yomralioglu, 1993, traducción propia).

Nuestra aproximación a este instrumento, desde un punto de vista institucional, parte del supuesto de que el reajuste de terrenos en tanto herramienta de gestión del suelo puede contribuir a minimizar los costos de transacción que existen entre los agentes involucrados en procesos de renovación urbana, solucionando problemas de acción

colectiva entre los mismos. Conceptualmente es una institución⁴ en donde se «trazan» derechos de propiedad para garantizar el desarrollo territorial. En esta, los propietarios ceden un porcentaje

4. Entendemos por institución en este texto un conjunto de reglas del juego que constriñen la actuación de los actores que intervienen (March y Olsen, 2006).

de sus terrenos para que estos sean utilizados en el proceso de transformación, bien por parte del Estado, un inversionista privado o ambos. Posteriormente, y una vez se hayan finalizado las obras de renovación, los propietarios iniciales del área intervenida seguirán disfrutando de su propiedad, pero con un mayor valor comercial, producto de la gestión urbana (Hong, 2007). Teóricamente, este instrumento funciona como un mecanismo de captura de valor, pues una parte importante, o incluso todo el costo de construcción de la infraestructura urbana requerida, puede ser financiada con cargo al mismo proyecto, generando así una estructura de equilibrio de costos y beneficios derivados del desarrollo urbano. A su vez, esta herramienta disminuye no solo los costos de inversión requeridos en los otros dos instrumentos (expropiación y/o mercado), en tanto no se hace necesaria la compra por parte del agente desarrollador de la totalidad de los predios a intervenir, sino también los costos políticos derivados de la gentrificación. En la actualidad, y en el contexto internacional comparado, el instrumento ha sido ampliamente utilizado tanto en escenarios de renovación urbana al interior de las ciudades, como en zonas de expansión, si bien su implementación ha sido más frecuente en zonas aún no urbanizadas (Turk, 2008).

Para algunos de los contextos donde el uso del reajuste de terrenos ha sido más sistemático y extendido, las cifras sobre su aplicación son muy significativas. En Japón, por ejemplo, hacia la década de los 60 se desarrollaban por año aproximadamente 3.000 hectáreas de terreno bajo la aplicación de este instrumento; para 1994, el 30% de las áreas urbanas en este país se habían desarrollado bajo esta figura (Sorensen, 2000a; 2000b). En Francia, hasta finales de la década de los 90 se generaron más de 423 proyectos que involucraban el reajuste de terrenos, en donde intervinieron más de 12.000 propietarios (Karki, 2003). En Turquía, desde 1985 existe una legislación concreta y un marco regulatorio que estructura la implementación del instrumento.

Por su parte, la implementación del instrumento vio sus primeras experiencias en países del lejano oriente como Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán, Nepal y en Corea del Sur hacia la década de los 80. En Indonesia, y hasta entrados los años noventa, se desarrollaron cerca de 8.400 hectáreas en 70 ciudades, bajo la utilización del instrumento (Sorensen, 2000a). En Taiwán, un área de 2.175 hectáreas fue desarrollada por este método (Archer, 1984). Del mismo modo, un área urbana de 237 hectáreas fue desarrollada en el valle de Katmandú en Nepal hacia el año 2000, mediante la aplicación del reajuste de terrenos, y se produjeron más de 6.774 parcelas con todos los servicios urbanos (Karki, 2003). En Corea del Sur las grandes ciudades se desarrollaron con proyectos en donde se implementó el reajuste de terrenos. En total, 50% de las áreas construidas en Seúl, 30% de Kwang-Ju, y 40% de Pusan se desarrollaron a través de este método (Garange y Jung, 2004).

Los datos y la información hasta aquí expuesta revelan la escala e importancia que tiene en perspectiva comparada la utilización de este instrumento. Incluso, y dada esta experiencia, se podría pensar este instrumento como una suerte de "panacea" en torno a la forma de gestionar el suelo al interior de los proyectos de renovación urbana. En efecto, es un instrumento que goza de unas características muy atractivas que verdaderamente minimizan los costos que vienen incorporados en la idea de renovar las ciudades. Sin embargo, y como lo han expuesto muchos de sus teóricos más relevantes, el reajuste de terrenos es una herramienta compleja de aplicar en la práctica diaria, en tanto debe solucionar un sin número de problemas de acción colectiva que surgen en la interacción que tienen las partes involucradas en el proceso, y la forma en que estas promueven sus intereses individuales. Al respecto, afirma William Doebele que:

El reajuste de terrenos entendido como un enfoque alternativo de financiación del desarrollo urbano, combina tanto ventajas como complejidades técnicas sumamente significativas. No podemos pretender que esta herramienta sea la panacea que solucionará todos los problemas de infraestructura que demandará una población mundial que se va a duplicar en las próximas décadas. Sin embargo, es un dispositivo que definitivamente merece ser comprendido y aplicado en países en donde actualmente es inexistente. (Yomralioglu, 1993, traducción propia)

4. EL REAJUSTE DE TERRENOS. UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL

Lo anteriormente expuesto pone sobre la mesa la necesidad de analizar el reajuste de terrenos en toda su complejidad, comprendiendo que deben existir incentivos formales e informales que "seduzcan" al propietario individual y lo lleven a adentrarse en una empresa colectiva de la cual podría recibir los mismos frutos si hiciera caso omiso a la misma. El punto aquí es el dilema que tiene un propietario a la hora de decidir si participar o no en un reajuste, ya que sabe que aunque no lo haga recibirá la misma valorización, como si lo hubiera hecho. Es decir que el propietario, asumiendo una actitud de *free rider*⁵, puede beneficiarse individualmente del esfuerzo colectivo de la comunidad que sí decidió participar en el proyecto (Hong, 2007). El problema central radica, justamente, en que de generalizarse la actitud anteriormente descrita en todos los propietarios del área a intervenir, el instrumento no se podría aplicar. Surge entonces la pregunta: ¿qué factores explican la cooperación al interior de esta herramienta y desincentivan las actitudes egoístas que buscan maximizar beneficios, sin incurrir en ningún costo individual? Al respecto, la literatura que se utiliza a continuación describe y analiza

distintas variables que funcionan como facilitadoras y potenciadoras del proceso de cooperación, en el que se utiliza el reajuste de terrenos como herramienta de gestión del suelo.

Un primer factor que incentiva la aplicación del reajuste de terrenos tiene que ver con la normatividad y la regulación alrededor de la propiedad privada. Ahí donde existan normas fuertes que hagan costosa la vía de la expropiación, dado que el propietario tiene judicialmente muchas herramientas para hacer valer "su derecho", el Estado optará por aplicar mecanismos de gestión del suelo menos costosos, desde y una perspectiva política, temporal y económica (Hong, 2007).

Un segundo factor es la legislación concreta sobre el instrumento. Quienes entran a hacer parte de un proceso de reajuste de terrenos desean reglas del juego claras y establecidas para todos los agentes intervinientes. Una reglamentación estricta en torno a las fases del proceso de implementación del reajuste de terrenos, claridad respecto a los mecanismos de participación forzosa, respecto a los topes de las contribuciones en tierra y los mecanismos de indemnización cuando dichos topes se excedan, entre otras cosas, son factores que dan seguridad a los actores y especialmente a los propietarios, los cuales incentiva la utilización de esta herramienta. Así, escenarios en donde la incertidumbre en torno a la aplica-

5. El problema del *free rider* (polizón) intenta ilustrar situaciones en donde los individuos podrían estar naturalmente orientados a consumir más que una parte equitativa de un recurso sin estar dispuestos a contribuir con una parte del costo de su producción. La alternativa a situaciones como la descrita es definir incentivos que hagan costosa dicha actitud eminentemente individualista.

ción y manejo del reajuste de terrenos sea alta, serán menos proclives a la participación exitosa entre las partes (Hong, 2007).

Tercero, el reajuste de terrenos puede tener un mejor desempeño en aquellos contextos en donde existen lazos de confianza establecidos entre los propietarios del área. El conocimiento mutuo entre los habitantes del sector y la existencia de líderes que promuevan la acción colectiva son factores informales que hacen más viable la aplicación de este instrumento, en tanto desincentivan el egoísmo y la desconfianza por parte de algunos propietarios y evitan la proliferación de estas actitudes. Adicionalmente, según la literatura, se establece que no es muy deseable la aplicación de este instrumento en áreas compuestas por muchas propiedades, dado que ello implica mayores dificultades en torno a la coordinación de intereses (Inoue, 1985; Masser, 1987). También es importante decir que el reajuste de terrenos pareciera seguir una lógica de dependencia de trayectoria; es decir, que contextos en donde el instrumento se haya aplicado exitosamente en el pasado serán escenarios más proclives a continuar con una implementación deseable del mismo. A su vez, contextos en donde el instrumento jamás se haya aplicado serán escenarios en donde la incertidumbre en torno al mismo será alta, lo cual podría dificultar su aplicación.

4.1. ANÁLISIS DEL REAJUSTE DE TERRENOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE JUSTICIA

Finalmente, pero no por ello menos importante, está el tema de la equidad, la diversidad y los principios democráticos al interior del proceso. Una de las premisas principales del reajuste de terrenos es su carácter incluyente, comparado con los instrumentos más tradicionales de gestión del terreno como la expropiación y el mercado. Sin embargo, una mirada detallada al proceso de aplicación de este instrumento muestra la necesidad de que el carácter incluyente del mismo vaya más allá de la retórica y efectivamente se traduz-

ca en una práctica democrática de gestión del suelo (Doebele, 1982; Seele, 1982; Turk, 2008).

Aunque muchos autores advierten sobre la importancia de valorar e incorporar en el análisis sobre el reajuste de terrenos sus potencialidades de generar resultados más equitativos y procesos más democráticos de gestión del suelo urbano, lo cierto es que la literatura se ha centrado tradicionalmente en la evaluación de las virtudes de este instrumento en relación con sus posibilidades de captura de valor y reparto de cargas y beneficios. Por tal razón, en este capítulo nos proponemos evaluar principalmente las potencialidades y restricciones de este instrumento en la generación de programas y proyectos urbanos más equitativos, democráticos y diversos. Para tal finalidad el marco de análisis que aquí se utilizará será el promovido por Susan Feinstein en su libro *La Ciudad Justa* (2011).

Siguiendo a esta autora, las prácticas urbanas recientes en muchas ciudades alrededor del mundo han estado dirigidas por ideas "pro-crecimiento" que suelen favorecer ampliamente a grupos acomodados a costa de las personas menos favorecidas. Aunque las ciudades y las políticas urbanas no tienen la capacidad absoluta de cambiar radicalmente la distribución del ingreso de los ciudadanos, no por ello deben olvidar ofrecer políticas y estrategias que promuevan la equidad. En este sentido, una perspectiva "pro-equidad" requiere cuestionar los resultados de la distribución de los programas y proyectos urbanos al menos en dos sentidos: primero, ¿quién se beneficia con los programas? y segundo, ¿qué alcance tienen dichos proyectos? Una aproximación pro-equidad debe beneficiar a grupos desfavorecidos por encima de los grupos o personas acomodadas; es decir, debe tener resultados redistributivos no solo en términos económicos, sino también apropiados en términos políticos, sociales y espaciales.

En años recientes, buena parte de la crítica a los procesos de planeación muy jerárquicos y de arriba-abajo han centrado su atención en el proceso de toma de decisiones. Hay crecientes

demandas que exigen mayor transparencia e inclusión en estos procesos, como reacción a aproximaciones tecnocráticas muy comunes en programas de renovación urbana. Estas críticas y demandas centran su atención en el proceso de comunicación de estos programas y políticas. Desde esta perspectiva se asume que modelos más democráticos de toma de decisión y procesos más abiertos de participación generan resultados más justos (Healey, 2006; Fisher y Forester, 1993; Forester, 1999; Innes, 1995).

La crítica que se realiza a esta postura tiene que ver con que el énfasis en el proceso participativo y democrático pone una fe excesiva en la comunicación abierta, e ignora la realidad estructural de inequidad y las asimetrías de poder existentes previamente. Aún más, estas críticas cuestionan la capacidad de que en ciertos contextos históri-

cos los ciudadanos sean buenos jueces de sus propios intereses o del interés público. Incluso, la ampliación de los procesos democráticos en los proyectos urbanos no garantiza en sí misma que los resultados sean más justos o equitativos. Sin embargo, sí contribuyen al incremento de la información disponible para los tomadores de decisiones, dándoles un mejor conocimiento de base (Feinstein, 2011).

De acuerdo con el marco de análisis propuesto por Feinstein, la evaluación de prácticas y proyectos urbanos, desde una perspectiva de justicia, incorpora la valoración de tres atributos principales: equidad, democracia y diversidad. En primera instancia, y con relación a la importancia de cuestionar los resultados en términos de equidad, más allá de la promoción de prácticas más democráticas de toma de decisión, la autora señala:

(...) La actual preocupación por procesos de deliberación y participación en la toma de decisiones públicas refleja un movimiento hacia una mayor apertura en la formulación de la política pública en las ciudades. Sin embargo, a pesar de una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y de una mayor descentralización, hemos visto crecer la desigualdad como consecuencia (en parte) de las acciones gubernamentales. Esta tendencia pone de relieve la importancia de aplicar el criterio de equidad para la evaluación de políticas, si queremos ver una mayor justicia. (Feinstein, 2011, traducción propia)

Su preocupación se enfoca, entonces, sobre la equidad distributiva entendida como un medio para favorecer a unos ciudadanos más que a otros. En sus palabras, "(...) equidad distributiva representa un concepto particular de la equidad en la política pública que tiene como objetivo mejorar la situación de los que, sin intervención del Estado, podrían sufrir de privación relativa" (traducción propia).

En segunda instancia, la preocupación por la incorporación de prácticas más democráticas de planeación y gestión hace explícita la necesidad de garantizar más escenarios de discusión y

concertación de los proyectos urbanos, con sus directos implicados. Tales prácticas deben dirigirse especialmente a garantizar la participación y la voz de los más débiles y vulnerables, dado que según Feinstein, "(...) la tensión entre las prácticas democráticas y los resultados equitativos que se desprenden de estas surge porque los ciudadanos que participan en las decisiones de la política pública urbana prefieren políticas que benefician más a los propietarios que a los inquilinos. En general, los propietarios de viviendas de clase media son más propensos y más eficientes en la participación pública que los inquilinos de bajos recursos" (traducción propia).

Por último, el principio de diversidad apunta a dos direcciones, fundamentalmente: por un lado a propiciar espacios urbanos que alberguen diferentes usos y actividades que promuevan la vitalidad y el intercambio, y, por otro, a generar espacios donde ciudadanos de diferentes condiciones socioeconómicas se puedan encontrar y reconocer. En palabras de Feinstein, este atributo "(...) es un atajo conveniente, que abarca el entorno físico, así como las relaciones sociales ahí existentes, refiriéndose a las ambiciones políticas

de los ciudadanos lo cual va más allá de fomentar la mera inclusión del otro para darle voz a la composición socialmente heterogénea del lugar" (traducción propia).

A continuación presentamos, a partir del marco de valoración construido por Feinstein, una tabla que presenta el tipo de acciones y estrategias que promueven y facilitan la consecución de resultados justos en programas y proyectos urbanos.

Tabla 1.
Principales variables de justicia y sus principios

| VARIABLES/ PRINCIPIOS | EQUIDAD | DIVERSIDAD | DEMOCRACIA |
|--|--|--|---|
| USOS DEL SUELO EN EL DISEÑO URBANO | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la provisión en el proyecto de vivienda social. | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de usos mixtos del suelo a intervenir. • El espacio a intervenir debe privilegiar usos del suelo inclusivos, en donde diversos estratos socioeconómicos convivan armónicamente. | |
| PARTICIPACIÓN/GOBERNANZA | <ul style="list-style-type: none"> • Un seguimiento/veeduría constante por parte de las autoridades encargadas del proyecto para que se respeten los intereses de los distintos agentes involucrados en el mismo. • Debe existir un sistema de costos y beneficios (captura de valor) efectivamente equilibrado durante todo el proyecto de renovación. | | <ul style="list-style-type: none"> • Participación efectiva por parte de quienes habitan el espacio en la toma de decisiones durante las etapas de diseño y ejecución del proyecto de renovación urbana. |
| TRATAMIENTO DIFERENCIAL A CIERTOS ACTORES | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar perpetuidad en el tiempo del régimen especial de vivienda social en los proyectos de renovación. • Permanencia de los moradores y propietarios iniciales del sector a intervenir urbanísticamente. • Medidas especiales para la protección durante el proyecto de los intereses de los poseedores y los pequeños comerciantes existentes en el sector a intervenir. | <ul style="list-style-type: none"> • Subsidios de arriendo para hogares de bajos ingresos. • Cupo especial de subsidios para adquisición de vivienda social para hogares inquilinos o arrendatarios. | |

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resulta evidente que el reajuste de terrenos es un escenario propicio para lograr la concurrencia de muchas de estas medidas, y que efectivamente su potencialidad está más allá de las virtudes tradicionales que le ha reconocido la literatura. No solamente este mecanismo puede promover formas más equitativas y trans-

parentes para la gestión de la tierra en procesos de renovación urbana, sino que puede ser un escenario muy propicio para la implementación de nuevas formas de gobernanza urbana que promuevan la coordinación, comunicación e interacción entre diversos actores, en un marco de colaboración y cooperación.

5. ALGUNOS EJEMPLOS REPRESENTATIVOS DE LOS PROCESOS RECIENTES DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ

En las últimas tres décadas, la política urbana y las estrategias en torno al desarrollo y renovación de las ciudades han tomado un papel central en la agenda político-legislativa del país. Durante este periodo, principalmente se instauró una serie de leyes y regulaciones que han promovido una reforma urbana, intentando dotar de más herramientas de intervención en el mercado del suelo urbano a las autoridades locales y lograr una transformación importante al contenido y alcance del derecho de propiedad (Pinilla, 2012). Así, surge como principio fundamental la necesidad de entender el desarrollo urbano como un proceso en donde los costos y beneficios del mismo se reparten equitativa y democráticamente entre las partes afectadas. La Ley 9 de 1989, gran antecedente legislativo sobre gestión urbana en Colombia, y la posterior Ley 388 de 1997 que viene a operacionalizar los instrumentos sobre gestión del suelo existentes en el país, son algunos ejemplos del esfuerzo para diseñar reglas del juego en pro de una gestión del suelo urbano más eficiente y democrática en el país.

Para analizar empíricamente la propuesta teórica que se ha venido construyendo en este texto, sobre el reajuste de terrenos como herramienta para la gestión y desarrollo del suelo urbano, presentaremos tres casos representativos de procesos de renovación urbana en Bogotá. Manzana 5, y los planes parciales Proscenio y Triángulo de Fenicia son posiblemente los casos más distintivos del escenario actual sobre renovación urbana en Bogotá; las características, tratamientos y narrativas que se construyen y se construyeron alrededor de estos permiten evaluar muchas de las variables expuestas por Susan Feistein y de los supuestos detrás de la implementación del reajuste de terrenos como herramienta de gestión del suelo. Estos tres proyectos son referentes claros de tres momentos y tres formas diferentes de aproximarse a la implementación de proyectos de renovación urbana en esta ciudad, y son representativos de las discusiones, tensiones y dilemas que enfrenta el reajuste de terrenos en el contexto colombiano.

MANZANA 5

Manzana 5 es un proyecto de iniciativa pública formulado con la intención de construir el Centro Cultural Español y propiciar la renovación urbana en el centro de Bogotá. El área de intervención se encuentra en pleno centro tradicional de la ciudad, en la manzana 5 del barrio Las Aguas, comprendida entre las calles 19 y 20, y entre la carrera 3ª y la avenida Jiménez, que contenía 36 inmuebles, con un área total de 8.004 m².

El proceso de gestión del suelo tuvo lugar entre 2005 y 2007, tiempo tras el cual el distrito quedó a la espera de que la Agencia Española de Cooperación concretara sus aportes y desembolsara los recursos para la construcción del centro cultural, una vez se habían adquirido los predios afectados vía expropiación o negociación con los propietarios del sector. Sin embargo, durante más de seis años esta intervención se dilató y en el año 2012 el gobierno español se retractó del convenio, a causa de la crisis económica europea del momento. Desde del año 2010 se han presentado recursos judiciales y administrativos por parte de algunos de los propietarios que fueron expropiados, quienes reclaman que sus predios les sean devueltos argumentando que no se cumplió con los plazos máximos establecidos por la ley para la realización efectiva del proyecto que justificó la expropiación. Ninguno de estos recursos ha tenido éxito y los procedimientos de expropiación no han sido anulados.

Este caso representa fielmente la premisa de que cuando no existen incentivos e instituciones que hagan costosa, al menos normativamente, la vía de la expropiación, el reajuste de terrenos será un mecanismo de gestión del suelo poco utilizado (Hung, 2007). Por un lado, Manzana 5 se configura alrededor de la aplicación de una figura que en Colombia se conoce como expropiación por vía administrativa, que, regulada en el Artículo 68 de la Ley 388 de 1997, establece que en condiciones de urgencia previamente definidas se podrá aplicar el instrumento sin la necesidad de la inter-

vencción judicial previa, cuando fracase la etapa de negociación entre el agente expropiador y el propietario. Manzana 5 representa un escenario en el cual es justificable la utilización de este tipo de expropiación, en tanto se hace necesaria su aplicación para garantizar el rápido desarrollo de los planes y programas urbanos de una entidad territorial o metropolitana como es el caso de Bogotá. El hecho de que no exista, en principio, la intervención judicial, asegura un proceso típicamente administrativo en donde la variable tiempo, deja de ser una preocupación para los tomadores de decisiones, en tanto el proceso se hace más rápido y menos complejo desde la óptica del agente expropiador.

Adicional a esto, factores como las características socioeconómicas del sector hacen que la presión jurídica y política que los propietarios y moradores de la manzana 5 ejercieron frente al distrito haya sido poco eficiente, en términos de frenar el proceso y reclamar no solo mayor participación, sino un mejor tratamiento en torno a la dimensión indemnizatoria del mismo. Como bien lo expone el profesor Galanter, la movilización social es jurídicamente infructuosa si no se goza de los capitales económicos, culturales, sociales y de conocimiento para ejercerla (2001). Es por ello que, siguiendo a este autor, los “poderosos” terminan “saliendo adelante” jurídicamente hablando, en tanto gozan de ventajas económicas e institucionales de las cuales carecen cierto tipo de sectores sociales, como el que residía en la Manzana 5. Las anteriores situaciones generaron un compendio de incentivos económicos, jurídicos y de temporalidad que hicieron más llamativa la implementación de un instrumento de gestión del suelo como la expropiación, en detrimento de gestiones menos excluyentes y traumáticas para el poblador como el reajuste de terrenos, teniendo en cuenta que se trataba de una manzana con un número moderado de predios, donde teóricamente un reajuste de terrenos hubiera sido posible y viable.

Para concluir con este caso, es importante aclarar que el proyecto concebido originalmente sigue en duda hoy en día. Recientemente se ha informado que la nueva sede de la Cinemateca Distrital de Bogotá se ubicará en la zona donde se suponía que se desarrollaría el centro cultural. El área destinada para el desarrollo comercial y de

vivienda fue adquirida por un consorcio de empresas privadas de desarrollo urbano a finales de 2011, pagando cerca de 10 veces más del valor promedio por metro cuadrado que desembolsó la Empresa de Renovación Urbana en el proceso de adquisición, llevado a cabo entre los años 2005 y 2007.

PROSCENIO

Proscenio es un plan parcial de iniciativa privada que pretende desarrollar un centro cultural y ofrecer una serie de servicios asociados en un área estratégica del norte de Bogotá. El área de intervención se encuentra en el barrio La Cabrera. Las manzanas afectadas por el plan parcial están delimitadas por la avenida carrera 15 y la carrera 13, y por la calle 85 y el parque El Virrey, y contiene 179 predios en total en un área bruta de ocho hectáreas.

Proscenio surge como una iniciativa liderada por la Corporación Niños Cantores (Misi-Compañía de Teatro Musical), representada por la reconocida artista María Isabel Murillo Samper, quien busca crear un centro cultural con una serie de servicios asociados que permitan desarrollar e impulsar actividades culturales en el norte de la ciudad (Decreto 334 de 2010). El plan parcial es justificado a partir de que, dada la excelente localización y el deterioro que presenta el sector, es posible la implementación de una serie de usos que permitan un mejor aprovechamiento del mismo.

El elemento principal de la propuesta es la construcción de un teatro para 1300 personas, el cual pretende ser un catalizador del desarrollo en esta zona de Bogotá. Este caso es interesante a la luz de las reflexiones sobre el reajuste de terrenos, por dos razones principales. Primero, porque es el primer caso en donde se prevé formalmente la aplicación de este instrumento bajo la regulación de la Ley 388 de 1997; segundo, porque es un caso en donde se desdibuja completamente el espíritu de esta herramienta de gestión del suelo. Al respecto, un propietario inconforme describe

de manera sintética y acertada lo que ocurrió en este escenario de renovación urbana: "(...) no estamos diciendo que haya nada ilegal pero el proceso ha sido poco ético y transparente con la comunidad" (Morales, 2009).

El dilema fundamental con Proscenio ha sido que los promotores del proyecto han utilizado las reglas del juego de manera equivocada, si se evalúa tal ejercicio a la luz de los principios teóricos del reajuste de terrenos. En Colombia la legislación establece que para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística se requiere la gestión asociada de los propietarios, los cuales deben representar al menos el 51% del área total. Conociendo tal situación, el grupo inversionista Chaid Name Hermanos, representados por la Promotora Corporación de Niños Cantores, iniciaron meses antes de la aprobación del proyecto un proceso intensivo de compra de muchos de los inmuebles localizados en su unidad de actuación número 1, donde está prevista la construcción de un teatro (Colombia, 2013). El interés central de esta estrategia era "hacerse" a más del 51% de los terrenos de la unidad de actuación número 1, para poder diseñar y delimitar el plan sin tener que negociar sus usos y características con la totalidad de los propietarios pertenecientes al sector; propietarios quienes, una vez aprobado el proyecto, tendrían la opción de participar en él o de no hacerlo, vender su propiedad vía mecanismos de mercado o de expropiación. Bajo esta estrategia los inversionistas y el grupo promotor lograron consolidar la titularidad sobre el 53% del área correspondiente a tal

unidad. Sobre esta base iniciaron los trámites formales de delimitación de la unidad de actuación urbanística, con el fin de constituir al resto de los propietarios en propietarios renuentes potencialmente sujetos al procedimiento de expropiación por parte de la Empresa de Renovación Urbana.

Es evidente que la estrategia consistió en conseguir la mayoría del área para forzar al resto de propietarios a vincularse bajo la amenaza de una posible expropiación. El procedimiento formal de delimitación de la unidad de actuación urbanística número 1 se consolidó definitivamente con la expedición del Decreto 173 de 2013, después de más de un año de discusiones y recursos legales, a partir del cual los propietarios del área minoritaria alegaron que nunca fueron tenidos en cuenta, que jamás fueron consultados y en general que el proceso careció de deliberación y transparencia.

A pesar de la delimitación formal de la unidad de actuación y de que formalmente se estarían cumpliendo las condiciones legales para iniciar procedimientos de expropiación en contra de los renuentes, el gobierno de la ciudad –a través de la Secretaría de Hábitat y de la Empresa de Renovación Urbana– ha manifestado públicamente que no está dispuesto a adelantar procesos de expropiación en este escenario, y que en este caso no estarían dadas las condiciones de legitimidad que permitirían adelantar un proceso de expropiación contra los renuentes. Lo que parece sugerirse detrás de esta posición es que una mayoría de apenas el 53%, representada en este caso por un solo actor, no genera un escenario donde se estén cumpliendo los objetivos del reajuste de terrenos y donde se pueda hablar efectivamente de una intervención pública para garantizar los intereses de un colectivo de propietarios que han logrado consolidar una mayoría dispuesta a cooperar y a contribuir con el desarrollo de un proyecto de renovación urbana.

La estrategia de gestión del suelo adoptada inicialmente por los promotores, si bien es legal, atenta contra la razón de ser, los preceptos y principios fundamentales del reajuste de terrenos. Esta herramienta, tal como se ha venido sugiriendo a lo largo de este texto, pretende, mediante la vinculación activa de los propietarios en los proyectos de desarrollo urbano, ser una solución a las formas más tradicionales y excluyentes bajo las cuales se han transformado las ciudades alrededor del mundo. Proscenio si bien es, en el papel, un caso de renovación urbana en Bogotá en donde se ha previsto la utilización de la herramienta del reajuste de terrenos, en la práctica ha sido un escenario en donde mediante una lógica mercantil se hizo un uso legal pero inapropiado de la normatividad, para desarrollar un proyecto sin un verdadero proceso de concertación con la totalidad de los propietarios del sector a intervenir. Así, queda claro que cuando no existe una reglamentación lo suficientemente clara y detallada sobre el reajuste de terrenos en torno a garantizar la participación general y activa de los propietarios, no solamente el instrumento será menos propenso a utilizarse (Hong, 2007), sino que de implementarse su posibilidad de éxito es limitada. Lo cierto en este caso es que, a pesar de haber sido el primer plan parcial de renovación urbana adoptado en la ciudad con la intención de utilizar los instrumentos de reajuste de terrenos previstos en el marco legal colombiano, cinco años después de su aprobación sus unidades de actuación no se han podido desarrollar, la renovación de la zona aún no inicia y las supuestas condiciones de deterioro que sustentaron la iniciativa del proyecto de renovación no han hecho más que agudizarse.

TRIÁNGULO DE FENICIA⁶

El Plan Parcial Triángulo de Fenicia es un proyecto de iniciativa privada que promueve la renovación urbana en el centro de la ciudad, en el entorno inmediato de la Universidad de los Andes, principal promotor del proyecto (DTS, 2012). El área de intervención está localizada en el barrio Las Aguas. El polígono de intervención está delimitado por la avenida circunvalar, la avenida carrera 3ª, la calle 20 y la avenida Jiménez; agrupa nueve manzanas y un total 504 inmuebles que conforman un área de aproximadamente nueve hectáreas.

Uno de los principales retos de la propuesta del plan parcial fue responder a las expectativas de los diferentes actores (la comunidad del entorno, la Universidad y el gobierno de la ciudad), reconociendo las múltiples tensiones que se generan en la interacción de los actores y sus necesidades. Para tal fin, y en paralelo con el procedimiento legal de formulación del plan parcial, se desarrolló una primera fase de construcción de confianza. Esta fase tuvo como objetivo principal continuar el proceso de reconocimiento entre la Universidad y los diferentes actores de la comunidad, a través de diversas mesas de trabajo. En estas, la idea central era reconocer la diferencia y disparidad de las expectativas y necesidades de la comunidad, dependiendo de variables tales como: condición socioeconómica, tipo de tenencia de los inmuebles (propietario, arrendatario), y actividad económica de los inmuebles (comercio, parqueaderos, vivienda). Como consecuencia de tales diferencias se continuó el trabajo de acercamiento y discusión, y se invitó a diferentes actividades a los actores segmentados en función de tales variables. Las actividades de discusión sobre el proyecto y sus características continuaron reuniendo a la comunidad en diversos grupos, de acuerdo a la mencionada caracterización. Una de las actividades más importantes

que se realizaron en esta fase fueron los talleres urbanos participativos.

Estos talleres tenían como objetivo generar espacios de participación informada con las personas que habitan y/o trabajan en el sector de Fenicia, para definir una visión colectiva acerca de cómo se imaginaban la transformación urbana de la zona. Para tal fin, en cada taller se desarrollaban actividades de discusión y reflexión acerca de las implicaciones del cambio en el sector. Estas actividades iniciaban en plenaria y posteriormente se dividían en grupos más pequeños. El trabajo en grupo tenía como alcance el desarrollo de propuestas volumétricas abstractas que representaban ideas de cómo podría ser la transformación física del sector. Los resultados de los talleres participativos fueron los puntos de partida para el desarrollo de la propuesta urbana.

A pesar de lo anterior, y del esfuerzo por convocar a la discusión y concertación de la propuesta desplegado por la Universidad durante la fase de diseño y de construcción de confianza, parte de la comunidad con cuestionamientos sobre el proyecto y el proceso llevado hasta tal momento se organizó en un comité cívico que se denominó "No se tomen Las Aguas". El comité es liderado por propietarios de cada uno de los ocho conjuntos de vivienda multifamiliar que concentra alrededor del 50% del total las propiedades en este régimen, y una parte importante de la población de mejores ingresos y mayor escolaridad de la zona, con quienes a pesar de haber tenido contacto desde el inicio con la fase de exploración y conocimiento del barrio, la relación siempre fue tensa y pugnaz.

Este comité organizó jornadas de protesta en el barrio, convocó a otros actores a sumarse a sus reivindicaciones, entró en contacto con medios de comunicación para que conocieran sus actividades y reclamos, y solicitó a diferentes agencias

6. La información incluida en esta sección se encuentra publicada en el siguiente trabajo (*working paper*) de Juan Felipe Pinilla (2014).

del gobierno de la ciudad, especialmente a la Secretaría Distrital de Planeación, que se pronunciaran sobre sus observaciones y atendieran sus preocupaciones. Su principal reclamo se basaba en no reconocer como legítimo el proceso de construcción del proyecto, considerándolo como impuesto y elaborado a la medida de las necesidades y expectativas de un solo actor: la Universidad.

Como forma de incentivo para lograr un mayor nivel de concertación de la propuesta, la Secretaría Distrital de Planeación definió en el acto de viabilidad que se podría ajustar y precisar la propuesta, incorporando nuevos acuerdos y concertaciones que se concretaran en la fase final de aprobación del plan parcial.

Ante la coyuntura de la presión del comité, la ventana dejada por la Secretaría de Planeación en el acto de viabilidad y la disposición de la Universidad para hacer todos los esfuerzos necesarios con el fin de construir consensos y ganar legitimidad para el proceso y el proyecto, en enero de 2014 y bajo la mediación de la Veeduría Distrital⁷, se abrió un nuevo espacio de discusión y diálogo sobre el proyecto con los diferentes actores de la comunidad y especialmente con el comité cívico.

La Secretaría de Planeación continuó con las actividades del proceso de aprobación definitiva del plan parcial en paralelo con estas mesas de discusión; después de los primeros tres meses de trabajo los acuerdos eran incipientes y aunque se habían identificado los principales puntos de discusión no se había avanzando en concretar ningún acuerdo concreto. Desde el inicio de las mesas tanto la mencionada Secretaría como la Veeduría habían advertido sobre la necesidad de concretar acuerdos en un plazo corto y de la imposibilidad de detener la aprobación definitiva

del plan parcial. En ese punto, y ante la presión impuesta sobre el proceso por parte de la Veeduría y la Secretaría de Planeación para concretar temas de discusión y acuerdo, los voceros del comité reaccionaron positivamente y decidieron concretar sus puntos de preocupación/discusión; presentaron propuestas específicas para ser discutidas y acordadas con la Universidad y el gobierno de la ciudad.

Los puntos básicos fueron:

- La localización de la vivienda de reemplazo en la misma manzana de origen;
- La modificación de la propuesta incluida en el proyecto sobre la delimitación de las unidades de actuación urbanística, excluyendo de la unidad correspondiente a la manzana donde se localiza el conjunto de los voceros del comité, un área correspondiente a, aproximadamente, 26 predios localizada en otra manzana;
- La revisión y depuración de las cargas del proyecto, especialmente aquellas relacionadas con infraestructuras matrices o generales de la ciudad y no del propio ámbito, y asociadas con programas sociales de apoyo al proceso de transformación urbana;
- La participación de los propietarios en las utilidades y beneficios financieros del proyecto, y el establecimiento de avalúos comerciales como punto de partida para la valoración de los aportes de los propietarios;
- La localización de las viviendas sociales del proyecto;

7. La Veeduría Distrital es un órgano especial de la administración de la ciudad, cuya misión principal es promover la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital a través del control preventivo. Uno de sus objetivos consiste en promover que la ciudadanía ejerza control social sobre las actividades, programas y proyectos realizados por las diferentes dependencias del gobierno de la ciudad. Para más información puede consultarse: www.veeduríadistrital.gov.co

- El congelamiento temporal de la estratificación socioeconómica de las viviendas de reemplazo del barrio, con el fin de no producir incrementos desmesurados en el costo de los servicios públicos.

Para concretar estos puntos y su respectivo análisis técnico, el comité decidió contratar a un asesor externo con conocimiento en arquitectura, urbanismo y procesos de construcción de edificaciones. La entrada de este nuevo actor con conocimiento en los asuntos técnicos propios del plan parcial propició una dinámica productiva de discusión y permitió hacer un análisis más detallado de toda la información del proyecto entre el comité, la Secretaría de Planeación y la Universidad. Resultado de este ejercicio, tanto el gobierno de la ciudad como la Universidad, en calidad de promotor, definieron que era posible hacer precisiones al proyecto y acordar de qué forma tales acuerdos se verían incluidos en el decreto que adoptó definitivamente el plan parcial⁸.

Los únicos puntos sobre los que no se llegó a un acuerdo con el comité fueron los relativos a la no localización de viviendas sociales en todas las nuevas manzanas del proyecto, ni a la disminución de los recursos que se habían previsto dentro de las cargas del proyecto para programas sociales. En estos puntos el gobierno de la ciudad consideró que no era posible flexibilizar la propuesta, y que la apuesta por la diversidad de usos y condiciones socioeconómicas en el área del plan hacía necesario que la vivienda social se localizara en todo su ámbito. Igualmente, la disminución de la previsión de los costos que deben ser asumidos por el proyecto para programas sociales no se consideró viable, dada la importancia de acompañar el proceso de transformación física de acompañamiento social, especialmente para los habitantes más vulnerables.

Con el fin de garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, y de facilitar los mecanismos de gestión asociada entre propietarios, el plan parcial determina que la forma en la que se realizará la gestión de la tierra será utilizando el reajuste de terrenos y a través de unidades de actuación urbanística. El plan parcial define cinco unidades de actuación que agrupan manzanas y predios de la forma en la que se precisa en la siguiente tabla:

8. El plan parcial fue adoptado mediante el Decreto 420 del 1 de octubre de 2014.

Tabla 2.
Composición de unidades de actuación urbanística

| UG o UAU | Área privada aprox. (catastral 2009) en m ² | Manzana actual | Número de inmuebles privados aprox. |
|---------------|--|-------------------|-------------------------------------|
| 1 | 4.349 | 13 | 15 |
| 2 | 16.653 | 4, 26 | 253 |
| 3 | 7.796 | 25, 26 | 53 |
| 4 | 6.031 | 24, 25 | 33 |
| 5 | 12.085 | 2, 12, 13, 38, 39 | 129 |
| 46.914 | | | |

Fuente: Universidad de los Andes, Documento Técnico de Soporte- Plan Parcial Triángulo de Fenicia 2012.

Las unidades de actuación urbanística definidas tienen como finalidad garantizar un adecuado aprovechamiento del área objeto del plan, una transformación escalonada o por etapas, y la dotación de las infraestructuras requeridas para la renovación; esto, para que, a pesar de que la transformación se vaya dando por etapas, el reparto equitativo de cargas y beneficios se cumpla entre todos los inmuebles y propietarios involucrados, para lo cual existirá un esquema fiduciario que será el encargado de regular y concretar el reparto equitativo entre todas las unidades.

El mecanismo jurídico que será utilizado en las unidades de actuación urbanística para concretar el reajuste de terrenos es una fiducia mercantil, a través de la cual se constituye un patrimonio autónomo matriz y cinco patrimonios autónomos subordinados a este, para realizar el englobe de los predios de igual número de unidades de actuación. En este esquema participan tanto los propietarios de terrenos y el promotor del proyecto, como los inversionistas y el gobierno de la ciudad a través de la Empresa de Renovación Urbana. Para facilitar este esquema, el plan parcial se desarrollará bajo un modelo de gestión asociada de los propietarios de terrenos, a través de unidades de actuación urbanística. Dado que en este caso se requiere la conformación de un nuevo globo de terreno, distinto e independiente de los predios originales de cada unidad de actuación

urbanística, es necesario que se produzca una integración inmobiliaria.

El esquema fiduciario planteado por el proyecto permite a los actuales propietarios hacerse socios del proyecto y participar de las utilidades del mismo. El marco básico de participación/remuneración que se ha definido para el reajuste de terrenos es una metodología basada, para la mayoría de los casos, en el área construida actual. En la etapa de formulación del proyecto se hizo evidente que una de las principales preocupaciones de los propietarios residentes en el área –especialmente de los de apartamentos– tenía que ver con la potencial disminución de las áreas construidas que podría resultar de la propuesta de integración inmobiliaria. Para ellos, y a pesar de que hubiera un aumento en el valor de sus propiedades que compensaría la disminución del área, no resultaba atractiva una situación de este tipo, pues no querían modificar su espacio privado disponible.

A pesar de que los propietarios en régimen de propiedad horizontal no representan un porcentaje determinante del suelo (7%), son la mayoría en el número de propietarios involucrados, con un 53%. Esta situación, unida a la necesidad de hacer atractiva la oferta de permanencia en el área a la mayor cantidad de propietarios, llevó a que la propuesta de reajuste estuviera basada en

un sistema de intercambio de áreas construidas o de terreno, según el caso, por áreas construidas resultantes del proyecto.

Finalmente, en este proyecto la participación y vinculación de diversos actores es una de las grandes apuestas. Se requiere que los propietarios y ocupantes de la zona, la Universidad, el gobierno de la ciudad y los inversionistas cuenten con órganos e instancias formales para la construcción de consensos y toma de decisiones. Para facilitar y concretar estos principios se ha di-

señado una propuesta de estructura de gobierno que determina cómo participan, se relacionan y comunican los diversos grupos de interés y actores. Su diseño se fundamenta en la creación de diversas mesas de trabajo, cada una con diferentes representantes y objetivos, así como con funciones específicas asignadas. Esta propuesta, que de acuerdo con el plan parcial debe ponerse en funcionamiento para la fase de ejecución del plan, debe ser objeto de un proceso de discusión, consulta y concertación con diferentes actores.

6. CONCLUSIONES

Realizar una evaluación completa de los proyectos presentados resulta imposible, pues no se trata de proyectos culminados. Con diferencias en su estado actual de avance, se trata de tres proyectos que aún se encuentran en proceso de implementación y a partir de los cuales aún no es claro si se conseguirá la transformación de estos entornos urbanos y la construcción de los nuevos usos y construcciones. Sin embargo esto no impide presentar algunas reflexiones relacionadas con el proceso llevado a cabo en su formulación y concertación.

Como lo mencionamos en la parte inicial de este capítulo, los procesos de renovación y transformación urbana pueden implicar, dada su complejidad, altos costos tanto económicos como políticos. Los casos analizados bajo diferentes estrategias de gestión de la tierra son claros ejemplos de la dificultad que representa el “englobe” de una unidad territorial compuesta por numerosas propiedades con características heterogéneas. En los tres casos, el reajuste de las propiedades existentes es una condición necesaria para poder llevar a cabo el respectivo proyecto. Los casos de Manzana 5 y el Plan Parcial Proscenio evidencian los dos extremos de los mecanismos tradicionalmente utilizados. Para el primer caso, el uso de la expropiación como medio para conseguir ensamblar el área se utilizó sin haber propiciado la participación de los propietarios originales, y utilizando este me-

canismo de la misma forma en que se hubiera utilizado si la razón para su uso fuera la construcción de una vía pública o un parque.

En el segundo caso, a pesar de haberse previsto formalmente como un reajuste de terrenos, se intentó consolidar el ensamblaje de la tierra de la unidad de actuación número 1 a través de medios de mercado; es decir, a través de la compra directa de la tierra por un promotor-inversionista. Esto, con el fin de consolidar la mayoría del área en cabeza de un solo agente y así conseguir que, a través de las reglas previstas en la legislación colombiana sobre reajuste de terrenos, la administración de la ciudad utilizara el poder expropiatorio a favor de tal agente, en contra los propietarios renuentes. Es evidente que en este caso no se trató de un reajuste de terrenos conforme a los principios y objetivos básicos de este instrumento, sino del intento de utilización de este mecanismo para asegurar el éxito de la estrategia de mercado. No existió en esta estrategia la intención de involucrar a una pluralidad de propietarios y de conseguir la vinculación de una mayoría. La intención fue más bien la consolidación, vía estrategias de mercado, de un solo actor como el propietario mayoritario para así tener el control total sobre el reajuste.

En ambos casos se evidencia que faltó la intención de concertar con los propietarios la forma de ges-

tionar la tierra y de definir su vinculación al desarrollo del proyecto, en la fase de diseño. En contraste, el proceso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia dedicó buena parte del tiempo de formulación del proyecto a avanzar en el proceso de concertación con propietarios y de definición de las reglas básicas de vinculación y participación en el reajuste de terrenos. El proceso en este tercer caso muestra la importancia de comprender que en la formulación de un proyecto urbano a través de reajuste de terrenos el proceso de construcción de confianza y negociación entre diversos actores es una etapa fundamental. Tradicionalmente en Colombia, como lo evidencian los otros dos casos, es muy común que en los proyectos urbanos las fases de planeación y gestión estén rigidamente separadas y se asuma que solo con la aprobación del proyecto se debe dar inicio formalmente a la gestión, y así a la negociación y búsqueda de acuerdos con los propietarios involucrados.

La experiencia en el caso de Fenicia muestra que el reajuste de terrenos como medio para gestionar la tierra, y lograr la vinculación y participación de sus propietarios como socios en un proyecto urbano puede ser un escenario muy propicio para incentivar y promover la participación ciudadana. En este escenario la participación no es percibida como abstracta y orientada a problemáticas generales, sino que encuentra razones e incentivos muy precisos para movilizar a los ocupantes de un área de la ciudad. El reajuste de terrenos, entonces, puede ser un medio para promover nuevas formas de participación ciudadana y gobernanza urbana que corrija, al menos en parte, los déficits de participación y consulta que tienen proyectos cuyas formas de gestión del suelo están en alguno de los extremos descritos. Sin embargo, también es necesario evidenciar que en contextos urbanos como el de este proyecto no puede hablarse de una comunidad con un interés armónico y común. Lo que ha mostrado este proceso es que existen diferentes intereses y actores al interior de la propia comunidad, los cuales requieren necesariamente diversos escenarios de discusión y concertación.

Continuando con este caso, al proceso de discusión y concertación con los diferentes actores de

la comunidad le resulta muy útil que se diseñen documentos que formalicen los acuerdos. Los acuerdos formalizados por las partes son un medio muy útil para avanzar en la construcción de confianza y para eliminar las prevenciones mutuas que existen entre actores. Para el proyecto de Fenicia tanto la firma de cartas de intención y buena voluntad, como los acuerdos conseguidos con un sector de la comunidad representado por el comité "No se tomen Las Aguas" fueron fundamentales para aumentar la transparencia y para conseguir que los actores con intereses diferentes se sintieran involucrados y tenidos en cuenta; la existencia de estos acuerdos y su exposición pública al interior de la comunidad termina siendo un mensaje de legitimidad para otros actores. Aunque en este caso los acuerdos y los documentos que los formalizan no representan aún el aporte de los propietarios de sus derechos al esquema de reajuste de terrenos, son un primer paso para consolidar una relación de confianza y mutuo interés en concretar el aporte y la participación definitiva en el reajuste de terrenos.

Uno de los elementos clave que facilitó concretar los acuerdos con los actores de la comunidad representados por este comité fue la presencia de un apoyo técnico directamente gestionado por este grupo. Con el fin de contrastar, analizar y comprender en detalle todos los soportes técnicos de la propuesta que construyó la Universidad como promotor, el comité decidió contratar los servicios de un arquitecto con conocimiento y experiencia en la formulación y desarrollo de proyectos inmobiliarios. Aunque la Universidad siempre había ofrecido apoyo técnico para analizar y comprender toda la propuesta en detalle y había proveído diferentes medios para tal finalidad, lo cierto es que tal información era recibida con sospecha y desconfianza por provenir del promotor.

La revisión, análisis y explicación de la información técnica por parte de un experto no vinculado ni a la Universidad ni al gobierno de la ciudad facilitó la comprensión de la propuesta y redujo la sospecha. La visión del experto y su aval técnico generó confianza, y permitió avanzar en la discusión y concertación. Esta situación deja una enseñanza

muy clara: es importante que las comunidades en este tipo de proyectos cuenten durante el proceso con un apoyo técnico neutral que les permita establecer interlocución en un alto nivel y ganar experiencia para el planteamiento de sus propuestas.

Por otro lado uno de los riesgos que se evidencian en este proceso es el de la cooptación de la representación y vocería de la comunidad por un solo actor o grupo de líderes. En este caso el comité "No se tomen Las Aguas" inició su actividad reivindicando su representación y vocería general de toda la comunidad. A pesar de esto, sus líderes más visibles pertenecen a uno solo de los conjuntos de vivienda de la zona, y en el proceso de discusión y concertación con este sector se fue haciendo evidente que su representatividad no se extendía a todos los actores y áreas dentro del proyecto. Específicamente se hizo claro que sus voceros representaban directamente a tal conjunto de vivienda y a algunas áreas vecinas dentro de la misma manzana; sin embargo, sus pretensiones y propuestas incluían y afectaban a otros actores y áreas dentro del proyecto. Esta situación mostró la importancia de contar con la mediación de actores públicos capaces de salvaguardar los intereses de aquellos que no estaban representados en la mesa. Al final, los acuerdos representan un balance entre diversos actores y no están solamente dirigidos a beneficiar a un sector determinado.

Lo que resulta evidente en el proceso de organización de algunos actores de la comunidad en el mencionado comité es que quienes más rápida y fácilmente se organizaron y presionaron para conseguir influir en los temas que consideraban que el proyecto aún no había incorporado, fueron aquellos en mejores condiciones socioeconómicas. Aunque su discurso siempre fue incluyente e interesado por la comunidad en general, su prioridad fue salvaguardar los intereses e intentar maximizar los beneficios de un grupo de actores de la comunidad que coincide con aquellos que hoy se encuentran en la mejor situación. Por esta razón es muy importante que en el proceso de discusión y concertación se cuente con actores neutrales que puedan procurar balance y satisfacción de los intereses y necesidades de

otros, especialmente de aquellos que están en la situación de mayor vulnerabilidad, para evitar justamente que sean estos quienes terminen invisibilizados y sin beneficios equitativos a su favor.

En este punto es muy importante que la propuesta de distribución de cargas y beneficios esté muy clara y bien estructurada, para que sea evidente que cualquier modificación o alteración en la misma afecta a todos los involucrados y que, por tanto, cualquier beneficio adicional a algún grupo va en detrimento de los demás; así, obtener mayores beneficios por arriba del balance equitativo requiere necesariamente sacrificar o disminuir los beneficios de otros. En el fondo, de lo que se trata es de hacer evidente el dilema de acción colectiva en el que están inmersos los actores involucrados, pues para maximizar sus beneficios tienen que sacrificar los de los demás, con la posibilidad de que tal situación termine por bloquear o invisibilizar el proyecto como uno todo.

Aunque en el trabajo inicial de conocimiento del barrio y su población se identificaron los actores líderes y las organizaciones sociales presentes en el área, es evidente que el proyecto Fenicia no encontró una organización comunitaria fuerte, cohesionada y bien establecida. Sin embargo, el proceso que se dio con la formulación del plan parcial y la movilización que ha propiciado la Universidad con el proyecto parece haber incidido en nuevas formas de organización y liderazgo. Esta situación puede ser muestra de que este tipo de proyectos y procesos no requieren necesariamente como precondition una comunidad bien organizada con estructuras definidas sino que, por el contrario, el proceso de diseño y gestión de un proyecto urbano a través del reajuste de terrenos puede ser un escenario propicio para lograr mayor organización y liderazgo en una comunidad.

Una de las principales innovaciones a las que apunta este proyecto es contar con una estructura concertada de gobernanza para su fase de ejecución. El desarrollo del proceso de formulación y concertación de la propuesta urbana mostró la necesidad de depurar, mejorar e intensificar la participación de la comunidad una vez aprobado

el plan e iniciada formalmente su ejecución. Normalmente se considera la participación en proyectos urbanos como un requisito o etapa en la fase de diseño; por el contrario, en este proyecto se ha considerado que es crucial que existan mecanismos de representación y toma de decisión durante el desarrollo del proyecto, los cuales faciliten la interacción y comunicación entre los diferentes grupos y actores involucrados. La existencia de órganos formales de dirección y gobierno con representación de los diversos actores involucrados es una forma clara de avanzar en nuevas formas de gobernanza urbana y de contribuir a generar canales de confianza y consenso, base esencial para un proceso de reajuste de terrenos.

Por último, y volviendo a nuestra propuesta de análisis a partir del marco propuesto por Susan Feinstein, podemos proponer un análisis comparativo de los tres casos desde la perspectiva de equidad, democracia y diversidad. En relación con los avances en términos de equidad, el caso de Manzana 5 no muestra medidas dirigidas a proteger a los moradores del lugar. La expropiación no permite ninguna medida de protección o mitigación de los impactos sobre los moradores de la zona, y tampoco promueve la vinculación de los propietarios en los beneficios que se consiguieron con el proceso de ensamblaje de la tierra; además, no se prevé que a este proyecto pueda llegar población de ingresos bajos o medios. El objetivo básico es promover la llegada de nueva población residente a la zona con un perfil socioeconómico muy diferente al de la población que ahí residía. Tampoco se contempló nunca en la estructuración del proyecto la existencia de algún porcentaje para viviendas sociales.

Para el caso de Proscenio, en términos de equidad, el proyecto se centra en la promoción de la llegada y permanencia de población adinerada. Son nulas las estrategias y políticas en torno a la construcción de espacios para vivienda social, o comercio local o barrial. Por su parte, el caso de Fenicia representa un claro avance frente a los déficits en este aspecto de los dos proyectos anteriores. En primer lugar se contempla la participación de los propietarios en la valorización inmobiliaria

que se va a producir en la zona, y se promueve de diferentes formas su permanencia en el área. Igualmente, se prevé la producción de viviendas sociales y se establecen una serie de programas sociales dirigidos a la población más vulnerable.

En términos de democracia, la principal crítica a los procesos de Manzana 5 y Proscenio justamente tiene que ver con los limitados espacios de discusión y concertación que se dieron en su proceso de formulación. En ambos casos las críticas e indisposición de los moradores de tales áreas tienen que ver con un gran déficit de apertura y discusión sobre los proyectos que se plantearon. En este aspecto, el déficit de participación y discusión abierta en el caso de Manzana 5 es particularmente agudo. Dado que en este caso se utilizó un régimen sui generis para la aprobación del proyecto, el proceso de formulación y conceptualización de la propuesta de renovación urbana fue realizada totalmente a puerta cerrada por la administración de la ciudad, sin ninguna correspondencia con los objetivos de consulta y democracia que se establecieron en el plan zonal del centro de la ciudad para cualquier intervención en esta área de Bogotá.

Por su parte, en el proyecto de Fenicia las formas de discusión, información y concertación pública que se han utilizado han sido más amplias y variadas que las previstas en el procedimiento legal de formulación y aprobación de un plan parcial. La intención de darle mayor legitimidad al proceso y al proyecto lleva a que se hayan previsto canales democráticos de discusión y concertación con los diferentes actores involucrados, y especialmente con los moradores de la zona, incluso para la fase de ejecución del proyecto.

En relación con la diversidad, aunque los tres casos apuestan por la mezcla de usos, ni Manzana 5 ni Proscenio promueven la diversidad de la población que podría llegar a las nuevas construcciones. Por el contrario, el proyecto de Fenicia tiene un claro acento en la mezcla de usos y en la diversidad social, al propiciar la permanencia de la población residente actual y la atracción de nuevos residentes que pueden ser de diversas condiciones socioeconómicas.

BIBLIOGRAFÍA

Archer, R.W. (1980). *A Municipal Land Pooling Project in Perth*. Australian Journal of Public Administration, 39(1), 70-88.

Archer, R.W. (1984). *Land Management for Adequate Land Supply and Planned Land Use in Asian Cities*. HSD working paper 15. Human Settlements Development Programme. Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). Decreto 173 de 2013, "Por el cual se decide un recurso de reposición interpuesto en contra del Decreto Distrital 024 de 2013 "Por el cual se delimita la Unidad de Actuación Urbanística No. 1 del Plan Parcial de Renovación Urbana "Proscenio": ubicado en la localidad de Chapinero" en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2010). Decreto 334 de 2010, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "PROSCENIO" ubicado en la Localidad de Chapinero, Sector normativo No. 22 de las Unidades de Planeamiento Zonal 88 y 97, El Refugio y Chico Lago" en *Diario Oficial*, Bogotá

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014). Decreto 420 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Triángulo de Fenicia ", ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones" en *Diario Oficial*, Bogotá

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1989). Ley 9 de 1989 del 11 de enero de 1989 "por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997 "por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Connellan, O. (2002a). *Land Assembly for Development. The Role of Land Pooling, Land Readjustment and Land Consolidation*. Trabajo presentado en FIG XXII International Congress, Washington, DC.

Connellan, O. (2002b). *Land Assembly for Development: Something Borrowed, Something New?* Trabajo presentado en Lincoln Institute of Land Policy Conference, Cambridge, MA.

Crookston, M. (1996). *The Compact City and the Quality of Life*. En M. Jenks (Ed.), *The Compact City - A Sustainable Urban Form* (pp. 134-142). London: E. & F.N. Spon.

David, K.P. (1976). *Land Use*. New York: McGraw-Hill.

Doebele, W.A. (1982). *Land Readjustment. A Different Approach to Financing Urbanization.* Lexington, MA: Lexington Books.

Doebele, W.A. (2002). *Introductory Remarks.* Trabajo presentado en Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, M.A.

Feinstein, S. (2011). *The Just City.* New York: Cornell University Press.

Fischer, F., y Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham, NC: Duke University Press.

Forester, J. (1999). *The Deliverative Practitioner.* Cambridge, MA: MIT Press.

Galanter, M. (2001). *¿Por qué los poseedores salen adelante? Especulaciones sobre el límite del cambio jurídico.* En M. García (Ed.), *Sociología Jurídica.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Garange, A. La, y Jung, H.N. (2004). *The Commodification of Land and Housing: The Case of South Korea.* *Housing Studies*, 19(4), 557-580.

Glaeser, E. (2011). *El Triunfo de las Ciudades.* Madrid: Taurus.

Glass, R. (1964). *London. Aspects of Change.* London: Center for Urban Studies.

Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies.* New York: Palgrave Macmillan.

Hong, Y. (2007). *Introduction.* En Y. Hong y B. Needham (Eds.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action.* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hong, Y., y Brain, I. (2012). *Land Readjustment for Urban Development and Post-disaster Reconstruction.* *Land Lines*, 2-9.

Hoyos, C., y Pinilla, J. F. (2014). *Forms of Landmanagement in Urban Renewal. Between Expropriation and Land Readjustment: Some Reflections Based on Istanbul.* *Law Review BahcesehirUniversitesi (Special Issue)*, 219-233.

Innes, J. (1995). *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice.* *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-189.

Inoue, T. (1985). *Applicability of Kukaku Seiri to Urban Development.* Trabajo presentado en International Seminar on KukakuSeiri, Tokyo, Japan.

Karki, T.K. (2003). *Implementation Experiences of Land Pooling Projects in Katmandu Valley.* *Habitat International*, 28(1), 67-88.

King, R. (1977). *Land Reform: A world Survey.* London: G. Bell & Sons Ltd.

Kuppers, H. (1982). *Thoughts on "Lex Adickes"*. Trabajo presentado en International Seminar on Urban Development Policies, Nagoya, Japon.

Larsson, G. (1997). *Land Readjustment: A tool for Urban Development*. Habitat International, 21(2), 141-152.

Olsen, J., y March, J. (2006). *Elaborating the "New Institutionalism"*. En S. Binder, R. Rhodes, y B. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-23). New York: Oxford University Press.

Masser, I. (1987). *Land Readjustment: An Overview*. Third World Planning Review, 9(3), 205-210.

Minerbi, L., Nakamura, P., Nitz, K., y Yanai, J. (1986). *Land Readjustment: The Japanese System, A reconnaissance and a Digest*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Morales, L. (2009). *Megaproyecto en Bogotá enfrenta a Vecinos*. Revista Semana, fecha: 2009/05/28. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/desarrollo-urbano/articulo/megaproyecto-bogota-enfrenta-vecinos/103549-3>

Newman, P., y Kenworth, J. (1989). *Cities and Automobile Dependency*. An International Sourcebook. Victoria: Gower Publishing Group.

Owens, S. (1992). *Energy, Environmental Sustainability and Land Use planning*. En Breheny (Ed.), *Sustainable Development and Urban Form*, (pp. 79-105). London: Pion Limited.

Owens, S. (1994). *Can Land Use Planning Produce the Ecological City?* *Town y Country Planning*, June, vol 63: 170-173.

Pacione, M. (1990). *Urban Problems*. An applied urban analysis London: Routledge.

Pinilla, J.F. (2012). *Propiedad privada Vs. planeación urbana en Colombia. ¿Quién manda a quién?* En J. F. Pinilla y M. Rengifo (Eds.), *La Ciudad y el Derecho*. Bogotá: Editorial Temis.

Pinilla, J.F. (2014). *A New Approach to Urban Renewal in Bogotá: The Fenicia Project*. En Y. Hong (Ed.), *Land Readjustment and Governance in Developing Countries*. UNHABITAT, Land Governance Lab [Manuscrito en preparación].

Schrock, M. (2012). *The Potential Use of Land Readjustment as an Urban Redevelopment Strategy in the United States: Assessing Net Economic Value*. (Tesis de maestría), MIT, Cambridge, MA.

Seele, W. (1982). *Land Readjustment in the Federal Republic of Germany*. En W. A. Doebele (Ed.), *Land Readjustment* (pp. 175-206). Lexington, MA: Lexington Books.

Sorensen, A. (2000a). *Conflict, Consensus or Consent: Implications of Japanese Land Readjustment Practice for Developing Countries*. Habitat International, 24, 51-73.

Sorensen, A. (2000b). *Land Readjustment and Metropolitan Growth: An Examination of Suburban Land Development and Urban Sprawl in Tokio Metropolitan Area*. *Progress in Planning*, 53(4), 281-330.

Turk, S. (2008). *An Examination for Efficient Applicability of the Land Readjustment Method at the International Context.* Journal Planning Literature, 22, 229-242.

Turk, S. (2009). *Applicability of Land Readjustment Method in Urban Renewal: An Examination of Three Cases in Turkey.* Trabajo presentado en Planning, Finance, and Urban Readjustment Conference, Eilat, Israel.

UNHABITAT. (1990). *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000.* Nairobi: United Nations.

UNHABITAT. (2013). *A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles.* Discussion Note 3 Urban Planning.

Universidad de los Andes. (2014). *Ajustes a la Formulación Plan Parcial Triángulo Fenicia, Bogotá.* Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan_Parcial_Tri%E1ngulo_Fenicia/DTS%202014-08-08-min.pdf

Yomralioglu, T. (1993). *A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustment and its Implementation Using Geographical Information Systems.* Tesis de doctorado en la Universidad de New Castle.

Yomralioglu, T. (1994). *A Value-Based Approach for Urban Land Readjustment.* Trabajo presentado en FIG. XX International Congress, Melbourne.

LA FIDUCIA: UN INSTRUMENTO IDÓNEO PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN PROYECTOS DE RENOVACIÓN

Carolina Lozano¹

1 Abogada con 18 años de experiencia en el sector fiduciario. Desde el año 2004, Vicepresidente de Fiducia Inmobiliaria quien ha estructurado negocios fiduciarios de varios macroproyectos de vivienda de interés social, entre los cuales se destacan Ciudad Verde, Ciudad del Bicentenario, Villas de San Pablo, Pienta, Gonzalo Vallejo, Bosques de san Luis, entre otros. Administración del programa de vivienda gratuita, VIPA, plan parcial Procenio y Sabana, y los principales centros comerciales que se han desarrollado en los últimos diez años como Unicentro de Occidente, Gran Estación, Tintal, Plaza Imperial, Centro Mayor, Palatino, Hayuelos, Hacienda Fontanar, etc.

1. INTRODUCCIÓN

La fiducia es un contrato mercantil regulado por el Código de Comercio, que consiste en que una persona denominada fideicomitente, transfiere uno o más de sus bienes a una fiduciaria para constituir un patrimonio autónomo, con el fin de obtener un provecho para sí mismo o para un tercero. En Colombia sólo pueden realizar contratos de fiducia, las sociedades fiduciarias que están constituidas legalmente y vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Existen diferentes tipos de fiducia, la fiducia en garantía, de tesorería, inmobiliaria, de administración y pagos, entre otras. La fiducia inmobiliaria consiste en la transferencia de uno o más bienes inmuebles, con el fin de desarrollar en el patrimonio autónomo, un proyecto de construcción. Este tipo de negocio fiduciario ha sido regulado por la Superintendencia Financiera por ser el ente que regula y vigila las acciones de las entidades prestadoras de servicios fiduciarios.

Existen varios tipos de fiducias para el desarrollo de proyectos inmobiliarios o relacionados con el sector de la construcción: venta, administración y pagos, tesorería, “parqueo”, entre otras. La fiducia de “parqueo”, se encarga de realizar la consolidación de la tierra hasta el momento en que se pueda realizar algo con

ella. Sin embargo, desde el punto de vista de la Superintendencia o desde el punto de vista legal, este tipo de fiducia de administración y se le denomina coloquialmente como una fiducia de parqueo.

En la fiducia inmobiliaria intervienen diferentes actores. El fideicomitente, quien es la persona natural o jurídica que aporta los bienes; el constructor, promotor o comercializador, el gerente y en algunos casos el interventor. Por su parte, la sociedad fiduciaria, quién es la entidad de servicios financieros que administra los recursos y bienes, de acuerdo con las instrucciones establecidas por el fideicomitente, las cuales quedan plasmadas en el contrato.

En los procesos de desarrollo urbano el fideicomitente es el dueño del inmueble y el promotor o constructor del proyecto, es el encargado de velar por la seguridad y vigilancia de los predios que entran a participar en el fideicomiso. Por ejemplo, en el macroproyecto Bosques de San Luis en Neiva dada la magnitud del área del proyecto, la tierra se dio en comodato al municipio, y en la medida de su construcción se fue entregando a los desarrolladores quienes se responsabilizaron de la seguridad y vigilancia de los predios.

2. EL PAPEL DE LA FIDUCIA INMOBILIARIA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO DE LAS CIUDADES.

Debido a que la fiducia es un instrumento integrador, no solo de los predios y/o inmuebles que se encuentran en el ámbito de un proyecto urbano, sino también de los intereses de todos los agentes que intervienen en este, se convierte en un vehículo eficaz para el desarrollo de proyectos y planes urbanos, como los planes parciales.

La fiducia interactúa con los diferentes agentes a modo de un vehículo imparcial, como un tercero por medio del cual se pueden regular las relaciones jurídicas -derechos, obligaciones- y los diferentes tipos de participación de cada actor, los cuales se reglamentan en el contrato de la fiducia.

Así, el esquema fiduciario articula los intereses de los actores o agentes que intervienen en el plan parcial (los dueños de la tierra, constructores, propietarios, compradores, gerente, financiador, etc.). En algunos casos, dicha articulación se da a través de una junta fiduciaria que funciona como una junta directiva, la cual es la encargada de tomar las decisiones, estar pendiente de las necesidades que surjan para el desarrollo del proyecto e impartir instrucciones a la fiduciaria para lograr el cabal cumplimiento de los objetivos trazados en el contrato.

En los Artículos 36 y 49 de la Ley 388 de 1997, se contempla a la fiducia como un mecanismo para asegurar el reparto de cargas y beneficios, el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas y la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social y de renovación urbana a través de patrimonios autónomos.

La fiducia deberá cuidar los intereses de todas las partes y será la encargada de dar cumplimiento a las instrucciones impartidas en el contrato y ceñirse al objeto del mismo.

3. VENTAJAS Y RETOS DE LA FIDUCIA MERCANTIL.

Son varias las ventajas y beneficios que brinda la fiducia para el desarrollo de un proyecto urbano. Desde el punto de vista operativo y administrativo, la fiducia permite un mejor manejo y accesibilidad para la gestión del suelo, ya que esta figura, a nombre de los propietarios que participan en el proyecto, es la encargada de administrar el patrimonio autónomo; esto evita que los 400 propietarios que participan en el plan puedan administrarlo lo cual implicaría un trabajo mucho más dispendioso.

Antes de la constitución del patrimonio autónomo se deben realizar los estudios de títulos para conocer la calidad y disponibilidad jurídica de los bienes, para que una vez sea desarrollado el proyecto, puedan ser transferidos a los compradores y beneficiados del fideicomiso sin tener ningún problema legal para ello.

Ahora, frente a los beneficios de esta herramienta, en el Artículo 207 del Estatuto Tributario, se establece que tanto los proyectos de Vivienda de Interés Social como los proyectos de renovación urbana que se hagan a través de fideicomisos tienen una exención de renta a las utilidades. El Artículo 207 del estatuto tributario sobre exenciones dice: *"la utilidad en la enajenación de los predios destinados con fines de utilidad pública que se refiere a los literales b y c del artículo 58 de la Ley 388 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos, que se creen con esa finalidad exclusiva por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación sin que exceda los 10 años. También gozaran los patrimonios autónomos indicados"*. (Colombia, 1989)

Lo anterior representa un incentivo para los propietarios para hacer parte de este tipo de proyectos a través de esta herramienta. La ventaja de realizar este tipo de proyectos urbanos a través de la fiducia es que esta verifica y asegura que efectivamente se haya desarrollado un proyecto de vivienda de interés social o de renovación urbana.

La fiducia, ha sido utilizada en muchos casos como un instrumento articulador de los intereses particulares tanto de los agentes públicos como privados que intervienen en un proyecto urbano; por ejemplo, en Cúcuta se trabajó un proyecto de vivienda y de construcción de un centro comercial, en una zona central de la ciudad. También, esta herramienta ha sido utilizada en los Macroproyectos de vivienda de interés social para articular los intereses tanto de los promotores y constructores como de los beneficiarios, como fue el caso del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social en Neiva, en el cual participó la Nación, el Departamento y el Municipio.

Actualmente, se ha iniciado un trabajo con la Cámara de Comercio y la Empresa de Renovación Urbana de Bucaramanga, para el desarrollo de un proyecto urbano que tiene como fin la recuperación del centro de la ciudad.

Otra de las ventajas que ofrece este instrumento, es que en caso de que uno de los propietarios del suelo se muera, la fiducia garantiza la continuidad del proyecto, así se haga un proceso de sucesión. Un patrimonio autónomo solamente está afecto a la finalidad que tiene ese patrimonio; además es inembargable.

Por otra parte, el proceso de integración de la tierra hacia un fideicomiso es irrevocable; por tanto después de un tiempo la persona y/o propietario que es parte del plan a través de la fiducia ya no puede desistir. Por supuesto, se da un periodo para que el propietario decida finalmente si entra o no a hacer parte del plan, lo cual también sirve para que la Administración Distrital pueda revisar efectivamente cuántos predios están comprometidos con el plan.

La fiducia permite establecer figuras de veeduría que permitirían mayor seguridad y confianza por parte de los propietarios o beneficiarios para que sus derechos sean garantizados y respetados por el proyecto.

Sin duda alguna, el reto más grande de esta herramienta es dar a conocer y entender a las entidades públicas, cuál es el papel de la fiducia dentro de los procesos de desarrollo urbano de las ciudades, es decir, hacerles entender que es un instrumento que facilita la gestión y desarrollo del mismo y no es el responsable directo del desarrollo del proyecto. La fiducia puede suscribir todos los documentos por instrucción del fideicomitente, ya que es el titular jurídico de los lotes, pero no se debe olvidar que esta figura actúa bajo el mandato de unos fideicomitentes, quienes son los que realmente responden por el proyecto.

En este sentido, la fiducia es un instrumento para llevar a cabo varias gestiones, y debe responder por las obligaciones que son establecidas dentro del contrato, mas no por algo que le corresponde responder o solucionar al ente gestor, al promotor, al constructor del proyecto o al mismo municipio. En este punto es importante recalcar que a pesar de que la fiducia es utilizada como una herramienta que facilita el desarrollo y gestión de los proyectos urbanos, sigue siendo una entidad de servicios financieros y no podrá asumir las obligaciones propias de los fideicomitentes.

En efecto, el proceso de consolidación de la tierra muy dispendioso, puesto que implica negociar con cada propietario del suelo y/o del inmueble que se encuentra en el ámbito del proyecto; por tanto, el proceso requiere el acompañamiento y apoyo de una entidad pública para su implementación. Sin ayuda de una entidad pública es imposible realizar un proyecto de renovación urbana, por lo cual es tan importante el papel que juegan las entidades públicas en el desarrollo y aplicación de esta herramienta, en los proyectos de renovación urbana y de vivienda de interés social.

4. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

La pertinencia de este instrumento para la integración de los predios y de los diferentes intereses de las partes, es indudable. Sin embargo es importante tener en cuenta algunas recomendaciones para que su aplicación en los procesos de desarrollo urbano de las ciudades sea efectiva.

En primer lugar, los agentes que intervienen en el proyecto, en especial la entidad pública, deben tener claridad de las responsabilidades y el papel que juega la fiducia, dentro del proceso de gestión y desarrollo del proyecto.

En segundo lugar, es importante que el Distrito participe como veedor para tratar ciertos temas del plan parcial, como la implementación de equipamientos de salud, educación, etc.

Frente a este punto es importante recalcar que la idea no es volverse administradores absolutos de los proyectos. La idea es que la entidad pública haga la norma y el particular la cumpla. Como el caso del macroproyecto Ciudad Verde de, donde el Ministerio de Vivienda a través de la resolución de adopción del macroproyecto, designó a Amarillo como el gerente del proyecto adquiriendo además la obligación de dar cumplimiento a lo establecido en la resolución de adopción.

En tercer lugar, es importante que el Distrito regule hasta qué momento el propietarios asume el predial y desde cuándo lo asume el desarrollador o promotor. Puesto que de acuerdo con las normas el fideicomitente es el responsable de pagar el impuesto predial, la fiducia no tiene responsabilidad. Para que no exista este tipo de conflictos ni complicaciones, se debería establecer que los propietarios del suelo paguen su predial, y que acrediten a la fiducia anualmente que lo pagaron, para que de

esta forma no existan dificultades ni atrasos en el desarrollo del proyecto.

Otro punto importante, es aclarar a los propietarios del suelo o beneficiarios del proyecto, que el hecho de entregar un bien o inmueble que está ubicado en una manzana específica, no significa que la vivienda de reemplazo tenga que estar ubicada en esa misma manzana; esto porque puede que el lugar donde estaba ubicado el bien y/o inmueble, se destine para el desarrollo de un parque, un equipamiento o una vía. El propietario tiene que conocer que se le reemplazará su bien en algún lugar del ámbito del plan parcial de renovación, más no en el mismo lugar. En este orden de ideas, antes de salir a ventas los propietarios deberían escoger cómo se les remunerará, si en especie o en dinero. Esto además de ser un incentivo, es una garantía que da la fiduciaria.

Por último, es evidente que para garantizar la realización de los proyectos de renovación urbana que requieren de largos periodos para su concreción y que por lo tanto deben garantizar cierta estabilidad durante los distintos enfoques de gobierno, la herramienta idónea es la fiducia inmobiliaria a través de reglas claras que define el fideicomiso.

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997 *por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República de Colombia. (1989). Decreto 624 del 30 de marzo de 1989, *por el cual se expide el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

CAPÍTULO VI ECONOMÍA URBANA



LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DE LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ¹

Javier Pérez Burgos²

Melisa de la Ossa³

Raúl Castro⁴

1 El presente artículo recoge los principales resultados del Documento de Trabajo EGOB No. 23. (de la Ossa, Pérez Burgos y Castro 2015)

2 Profesor Asistente Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes j.perezburgos@uniandes.edu.co

3 Estudiante Maestría en Políticas Públicas y Maestría en Economía, Universidad de los Andes m.de120@uniandes.edu.co

4 Profesor Asociado Facultad de Economía, Universidad de los Andes rcaastro@uniandes.edu.co

En 1950, menos del 30% de la población mundial vivía en centros urbanos; para el año 2025 esta cifra estará por encima del 60% (Naciones Unidas 2014). Además, el 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades, por lo que esta región es considerada una de las más urbanizadas del mundo (Cámara de Comercio de Bogotá 2014). Dichos niveles de urbanización han llevado a que las ciudades utilicen mecanismos como la renovación urbana para el mejoramiento de su infraestructura física y la promoción de crecimiento y desarrollo económico.

Según la Secretaría Distrital de Planeación, un plan parcial de renovación urbana (PPRU) es aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de sus estructuras físicas existentes, en aras de aprovechar al máximo su potencial de desarrollo (Decreto No. 190 2004). En un periodo de 10 años, en Bogotá se han gestionado 29 planes parciales de renovación urbana, de los cuales 15 tuvieron concepto de viabilidad negativa o tuvieron resolución de desistimiento, ocho están en la etapa de formulación y determinantes, y solo seis han sido adoptados, cinco de los cuales fueron adoptados en la actual administración. Sin embargo, hasta el momento en la ciudad no se ha construido el primero de estos planes.

La inversión necesaria para llevar a cabo los PPRU adoptados es cercana a los \$519.579 millones de pesos en promedio al año⁵. Por tal razón, la pregunta principal que motiva esta investigación es: ¿cuáles serán los impactos económicos de estos planes una vez se desarrollen? Además, ¿cómo se distribuirán estos impactos entre los diferentes

5. Estos cálculos se muestran más adelante.

1. INTRODUCCIÓN

sectores y agentes económicos? Hasta la fecha, estos proyectos solo se han pensado como fenómenos que generan impactos económicos positivos, sin considerar los efectos distributivos que podrían llegar a generar en la ciudad. Por impacto económico se entiende el efecto de los proyectos de renovación urbana en variables como la producción intermedia⁶, el valor agregado, el ingreso y el empleo.

Para analizar los impactos de los PPRU en la distribución del ingreso y en la recomposición de las actividades productivas, la Matriz de Contabilidad Social (Social Accounting Matrix, SAM) representa una herramienta analítica útil que permite simular los efectos de la inversión asociada a estos proyectos en las dinámicas de una economía en particular. Por medio de esta herramienta se puede mostrar la relación entre la distribución del ingreso y la estructura de producción, indispensables para entender su funcionamiento (DANE 2012). Uno de los objetivos de esta investigación fue actualizar la SAM de Bogotá para el año 2010, ya que la más reciente que se encontraba era del año 2006⁷.

El objetivo general de esta investigación es determinar los impactos potenciales de los planes, a través de un análisis de los multiplicadores ob-

6. El valor de la producción intermedia hace referencia al valor de la producción de todos los sectores de la economía necesaria para satisfacer la demanda final de producción de un sector en particular.

7. Según The Development Bank of Southern Africa (DBSA) las relaciones entre las variables en una economía permanece constante por un número de años y la estructura general de la economía cambia lentamente con el tiempo. Por lo tanto, para asegurar que los cambios estructurales sean capturados, las matrices de contabilidad social deberían actualizarse cada cuatro a seis años. Lo anterior puede ser consultado en <http://www.dbsa.org/EN/DBSA-Operations/Proj/Tools/Pages/SAMS.aspx>

tenidos por medio de la SAM. Específicamente, se determinará dicho impacto en: a) el valor de la producción intermedia; b) el ingreso de los hogares; c) el nivel de empleo, y d) el valor agregado. Estos efectos, a su vez, permiten estimar el impacto en la distribución del ingreso.

En este trabajo se expone que los PPRU tendrían un impacto sustancial sobre la economía de la ciudad: por cada \$1 destinado a renovación urbana se generarían alrededor de \$4,3 en la economía en un año (incluyendo producción, valor agregado e ingreso de las instituciones). Cada \$1 que se invierta en PPRU generaría \$2,1 del total del valor de la producción. Los sectores más beneficiados por los planes serían: construcción, servicios inmobiliarios, y fabricación de sustancias y productos químicos. Este efecto aumentaría los niveles de empleo y se crearían cerca de 12 mil nuevos empleos anuales. Por cada \$1 que se invierta en renovación urbana, \$1,14 se destinarían a remuneración de los factores, ya que el valor agregado de la economía aumentaría en \$592.662 millones, Los ingresos de las instituciones (hogares y sociedades) aumentarían en \$605.265 millones, siendo los hogares de ingreso medio y bajo los más beneficiados.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Son relativamente pocos los trabajos que utilizan métodos cuantitativos para la evaluación de impacto de proyectos de renovación urbana. Song (2013) evalúa el impacto económico *ex post* del High Line en la ciudad de Nueva York⁸, y encuentra que el proyecto tuvo impactos significativos y

8. En la ciudad de Nueva York el High Line es un proyecto de renovación urbana que consistió en recuperar y restaurar una vieja carrilera abandonada para convertirla en un parque lineal. La recuperación de este espacio público llevó a la revitalización de un importante barrio de la ciudad (Chelsea), el cual experimentó un boom en la finca raíz e importantes procesos de gentrificación tras la conversión de 2.33 km carrilera en un parque abierto a la comunidad.

favorables para la economía de la ciudad. Más específicamente, por cada USD\$1 invertido o gastado en el proyecto se generaron cerca de USD\$4 en la economía, lo cual implica que el multiplicador para esta inversión fue del orden de 4. Vale la pena mencionar que el estudio del High Line se realiza de manera *ex post*, mientras que esta investigación representa un análisis *ex ante*.

Por otro lado, Collins y Shester (2012) estiman el efecto de más de 2.100 proyectos de renovación urbana en Estados Unidos durante el año 1974 en variables económicas a nivel ciudad. Para esto instrumentan la inversión per cápita en renovación urbana con las diferencias permitidas en el momento por la legislación, ya que encuentran que esta representa una variación exógena en los recursos en renovación urbana de las ciudades. Las estimaciones sugieren que los programas de renovación urbana incrementaron el ingreso promedio, aumentaron la tasa de empleo y disminuyeron la pobreza en las ciudades estudiadas (Collins y Shester 2012). Si bien los autores encuentran efectos positivos para las ciudades, no se preocupan por la distribución de estos entre los diferentes agentes.

La mayoría de los trabajos sobre impactos de proyectos de renovación son estudios de caso. Por ejemplo, la evaluación de la intervención urbana Faria Lima⁹ en São Paulo usa estadísticas de los censos de 1991 y 2000, para mostrar que como consecuencia del proyecto de renovación urbana hubo un aumento del ingreso promedio y la clase media-alta de la zona fue desplazada por el 5% de los hogares con mayores ingresos. Asimismo, la densidad residencial disminuyó entre 1991 y 2000, al pasar de 27 a 22 residencias por hectárea. También se estimaron impactos en otras variables como densidad de construcción, número de viviendas por edificios, entre otras (Biderman, Sandroni y Smolka 2010).

9. Faria Lima es un proyecto urbano a gran escala desarrollado en São Paulo (Brasil), en 1996, cuyo objetivo era reurbanizar un área de ingresos medios que constaba en su mayor parte de hogares unifamiliares y que iba a ser atravesada por la prolongación de la avenida Faria Lima.

Para el caso de Bogotá, Montoya (2012) analiza el impacto del proyecto de renovación urbana Parque Central Bavaria. A través de encuestas de percepción, el estudio encuentra que la intervención generó cambios positivos en el sector, por ejemplo su repoblamiento, la percepción de agrado con respecto al espacio público, la percepción de seguridad, entre otros (Montoya 2012). No obstante, en este trabajo no se hace ninguna valoración económica del impacto que generó dicho proceso de renovación.

Los estudios de impacto económico en Bogotá han estado más concentrados en el análisis de impactos de grandes transformaciones urbanas en los precios del suelo. Por ejemplo, Rodríguez y Mojica (2010) estudian el impacto del sistema de transporte masivo (Transmilenio) sobre los precios del suelo de los predios aledaños a las primeras troncales del sistema (fase II de la ampliación del sistema, abierta al público en 2003). El análisis de los precios de venta de las propiedades involucradas antes y después de la puesta en marcha del sistema le permite a los autores afirmar que hubo una apreciación en el valor del suelo en la zona de intervención durante el año 2003, con respecto a la zona cuyas propiedades no se beneficiaron directamente de la extensión del sistema (Rodríguez y Mojica 2010).

En resumen, los estudios de impacto económico de procesos de renovación urbana han dejado de lado los efectos distributivos y la recomposición de las actividades productivas que generan dichos fenómenos.

3. CONTEXTO: PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

La renovación urbana hace referencia a la generación de procesos de transformación urbana que implican la sustitución del ambiente urbano existente, cambios en el uso del suelo, mayor

aprovechamiento urbanístico, actualización en la dotación de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía, gas, teléfono, internet) y de servicios urbanos básicos (espacio público, sistema de transporte y equipamientos colectivos) (Cámara de Comercio de Bogotá 2010).

Según el Decreto Distrital 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá:

“Los planes parciales son los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico-financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial.” (Colombia, 2004)

La renovación urbana es un proceso recurrente en las ciudades consolidadas, en donde la morfología, las condiciones ambientales, los cambios económicos y sociales, el crecimiento sostenido, o los cambios en las preferencias de los habitantes, entre otros factores, modifican la localización de las actividades económicas y de la vivienda, y ponen de manifiesto la necesidad de transformar el uso de ciertas áreas del territorio, así como de impulsar su densificación para mejorar su aprovechamiento (Cámara de Comercio de Bogotá 2010).

Por lo general, las experiencias en renovación urbana tienen que ver con participación del sector privado y con la iniciativa pública de recuperar áreas deterioradas a través del cambio del suelo, para impulsar una nueva forma de redensificar la ciudad con un mayor aprovechamiento urbanístico.

co. Según la ley, los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por iniciativa de las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros del plan de ordenamiento territorial (Decreto 2181 2006) (Decreto No. 190 2004).

Actualmente, según el Plan de Ordenamiento Territorial, Bogotá cuenta con más de 2.200 hectáreas incluidas para tratamiento de renovación urbana. En esta ciudad existen 14 planes parciales de renovación activos, muchos de los cuales están en etapa de solicitud de determinantes y de formulación. Las zonas en las que se proponen iniciativas de renovación urbana se concentran en el centro y centro-norte de la ciudad.

Teniendo en cuenta las fases definidas en los Decretos Nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007, en la ciudad se encuentran seis PPRU adoptados, dos con resolución de viabilidad positiva, cuatro en formulación por parte del promotor y dos solicitudes de determinantes (ver tabla 1). En la fase de determinantes la oficina de planeación municipal o distrital señala las normas, define la delimitación e informa sobre las determinantes aplicables para la formulación del plan parcial. En el proceso de formulación se lleva a cabo la concertación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de renovación urbana. La oficina de planeación o la dependencia verificará las normas urbanísticas y se pronunciará sobre su viabilidad. Finalmente, una vez se declare viable el proyecto, el plan es adoptado por decreto (Secretaría Distrital de Planeación 2014).

Tabla 1.
Resumen del estado de los PPRU a 2014

| Nombre del plan parcial | Localidad | Área (Ha) | Iniciativa | Determinantes | Formulación | Concepto viabilidad | Adopción | Usos principales |
|-------------------------|------------------------|-----------|------------|---------------|-------------|---------------------|----------|---|
| Proscenio | Chapinero | 8,01 | Privada | | | | | Equipamientos colectivos culturales, vivienda, comercio y servicios empresariales |
| Estación Central | Los Mártires y Santafé | 10,7 | Pública | | | | | Comercio y servicios empresariales, dotacionales (educación, salud, servicios urbanos), vivienda, comercio y servicios personales |
| El Pedregal | Usaquén | 6,74 | Privada | | | | | Dotacional (servicios públicos y de transporte), servicios empresariales, personales y de comercio |
| Clínica Shaio | Suba | 3,64 | Privada | | | | | Equipamientos colectivos dotacionales de salud |
| Triángulo de Fenicia | Santafé | 8,82 | Privada | | | | | Vivienda, equipamiento colectivo (educación), comercio y servicios |

| Nombre del plan parcial | Localidad | Área (Ha) | Iniciativa | Determinantes | Formulación | Concepto viabilidad | Adopción | Usos principales |
|-------------------------|---------------|-----------|------------|---------------|-------------|---------------------|----------|--|
| La Sabana/ El Listón | Los Mártires | 3,56 | Privada | | | | | Vivienda, comercio y servicios |
| La Favorita | Los Mártires | 3,48 | Privada | | | | | Comercio y servicios de alto impacto |
| Triángulo de Bavaria | Puente Aranda | 19,43 | Pública | | | | | Vivienda, comercio y servicios |
| San Victorino | Santafé | 14,79 | Privada | | | | | Vivienda, comercio y servicios |
| Kira | Chapinero | 15,01 | Privada | | | | | Vivienda, comercio, servicios y equipamientos colectivos |
| San Bernardo Etapa 1 | Santafé | 5,38 | Pública | | | | | Vivienda y comercio |
| La Alameda | Santafé | 8,55 | Pública | | | | | Vivienda, comercio y servicios |
| Alameda San Martín | Santafé | 7,51 | Privada | | | | | Vivienda, comercio, servicios y equipamientos colectivos |
| Bavaria Boyacá | Kennedy | 70,07 | Pública | | | | | Vivienda |

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación y Boletín Renovación Urbana, 2014.

Con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación (documentos técnicos de soporte de cada plan parcial adoptado)¹⁰, los planes

adoptados en este momento tienen una inversión asociada de más de \$2,8 billones de pesos de 2010. La mayor parte de los egresos de los PPRU son costos directos de construcción y urbanismo -de los cuales una parte todos los costos son carga para los propietarios se carga a los propietarios para que estos puedan acceder a los aprovechamientos y beneficios que les otorga la

10. Esta información proviene de los documentos técnicos de soporte que para cada uno de los planes parciales presentan los promotores en el proceso de formulación, los cuales se encuentran en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación.: <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP>

norma del plan-, seguido de los costos indirectos¹¹, costos de formulación, costos de gestión, entre otros.

De esta manera, los PPRU se vuelven cruciales para la ciudad ya que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y, por ende, es fundamental cuantificar los posibles impactos económicos y redistributivos que estos pueden llegar a tener.

4. METODOLOGÍA

Como se mencionó en la introducción, la metodología usada en esta investigación consiste en un análisis de los multiplicadores obtenidos a partir de la Matriz de Contabilidad Social (SAM). Este método es interesante ya que permite medir los impactos ex ante de una intervención en los niveles de producción y el nivel de ingreso.

4.1. CONSTRUCCIÓN DE LA SAM Y ESTIMACIÓN DE MULTIPLICADORES

La última SAM para Bogotá es del año 2006. Sin embargo, es muy probable que la estructura productiva de la ciudad haya variado debido a cambios en la tecnología, la regulación, la dotación de factores, entre otros. Por esta razón, para los fines de esta investigación fue necesario actualizar la Matriz de Contabilidad Social de Bogotá. Debido a la disponibilidad de los datos y a que se tomaron supuestos de la matriz del año 2006¹², se hizo este ejercicio para el año 2010. Hacer una actualización para un año más reciente hubiera resultado inadecuado.

11. Los costos indirectos incluyen costos financieros, administrativos, honorarios, entre otros.

12. Debido a la carencia de información necesaria para la construcción de algunos bloques de la SAM, como la repartición del consumo de los hogares entre las distintas actividades y la distribución del valor agregado entre los diferentes estratos, fue necesario tomar algunos supuestos de la SAM, 2006.

Para calcular los impactos económicos de los planes se construyó la SAM de Bogotá para el año 2010 en tres pasos: 1) se construyeron las matrices de utilización, oferta y equilibrio económico general, siguiendo la metodología utilizada por Castro (2010); 2) a partir de estas matrices se construyó una SAM desbalanceada, y 3) se balanceó la SAM utilizando el método de programación lineal, minimizando la norma L1 de los ajustes.

Por medio de la SAM construida para el año 2010, y siguiendo los pasos descritos en la sección 4.3, se estimó la matriz de los multiplicadores. Además, se hizo la descomposición aditiva de estos para conocer los efectos directos, cruzados e inducidos que tendría una inyección exógena en renovación urbana (a través de la inversión) en el nivel de empleo, la producción, el valor agregado y los ingresos de los hogares, así como los efectos distributivos de estos impactos.

4.2. ESTIMACIÓN DEL COSTO ANUAL DE LOS PPRUS

El siguiente paso fue estimar la inversión o el costo promedio anual de los planes parciales de renovación urbana que se encuentran en la etapa de adopción¹³. El valor del costo anual se aproximó de la siguiente manera¹⁴: se promedió el costo anual dividiendo el costo total entre el número de años de ejecución del proyecto. Para el caso de los planes en donde no fue posible

13. Estos planes parciales son: Clínica Shaio, El Pedregal, Proscenio, Estación Central, Triángulo de Fenicia y La Sabana. A pesar de contar con alguna información de otros planes en etapa de solicitud de determinantes o de formulación estos no se consideraron, dado que no está la información completa para todos; mezclarlos con los ya adoptados sería inadecuado, dada la diferencia en la etapa del proceso.

14. Para obtener información más detallada que la de los documentos técnicos de soporte fue necesario recurrir a diferentes estrategias que incluyen: derecho de petición y visitas a la Secretaría Distrital de Planeación, entrevista con gestor urbano de Camacol, llamadas a los promotores de los diferentes planes. A pesar de acudir a estas fuentes no fue posible reconstruir el monto de inversión anual para la ejecución de los planes parciales.

obtener el tiempo de ejecución (Estación Central, La Sabana y Proscenio) se tomó el promedio de m² construidos al año de los planes similares y se dividió el área total sobre este valor, para obtener el número promedio de años¹⁵.

Una vez estimada dicha información, lo siguiente fue establecer cómo la inversión en los PPRU impacta las cuentas económicas de la ciudad. Con los documentos técnicos de soporte fue posible determinar que los planes parciales tienen asociados costos de construcción, administrativos, financieros, inmobiliarios, de remuneración a los factores (mano de obra y capital), entre otros. Al observar las actividades productivas y los sectores incluidos en la SAM, los costos de los planes parciales podrían agruparse en algunas de estas cuentas económicas, específicamente en actividades de producción y en los factores.

Lo anterior permite hacer un análisis del efecto multiplicador de la inversión en cada una de las cuentas anteriores, con el fin de estimar el cambio en el valor de la producción intermedia, el valor agregado y el ingreso de las instituciones, cuando se lleve a cabo la inversión anual de los PPRU. Se espera que los proyectos de renovación urbana tengan un impacto importante en la actividad económica de aquellos sectores tradicional y directamente asociados al desarrollo de estos, por ejemplo el sector de construcción e infraestructura o el sector inmobiliario. A su vez, se espera que el efecto en estos sectores impulse de manera favorable el nivel de empleo, el valor agregado y el ingreso de los hogares.

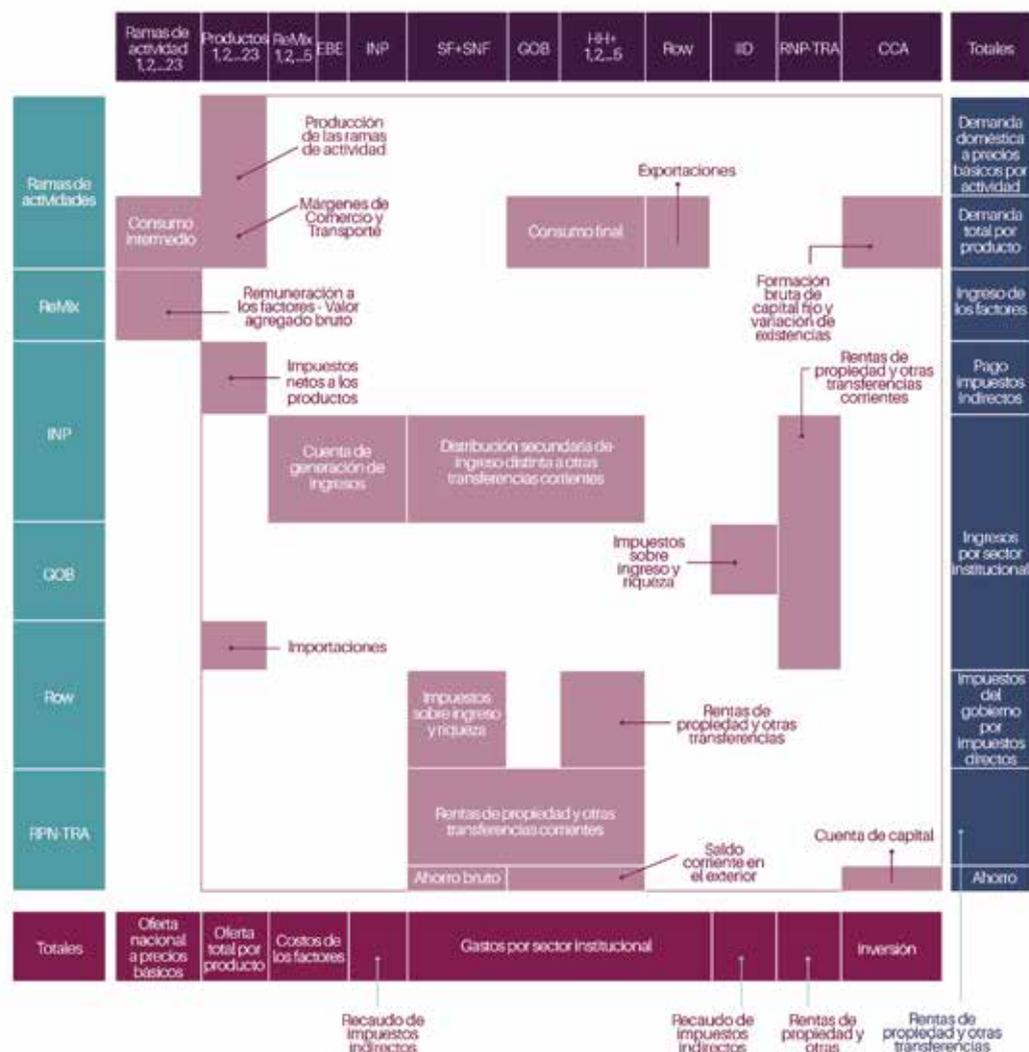
Sin embargo, es probable que los proyectos tengan un impacto en otros sectores no asociados tradicionalmente a los PPRU, como el comercio y los servicios de educación y salud. Estos últimos impactos no tan evidentes se pueden apreciar a través de la descomposición de los efectos de los multiplicadores basados en la Matriz de Contabilidad Social.

5. RESULTADO

En esta sección se presentan los resultados de la construcción de la Matriz de Contabilidad Social (SAM), de los multiplicadores obtenidos a partir de esta y del impacto de la inversión en PPRU en la economía de la ciudad, por medio de su inclusión en la SAM.

15. Esto se consultó con un gestor urbano de Camacol, el cual avaló la estrategia.

Gráfico 1.
Esquema general de la SAM agrupado Bogotá 2010



SIGLAS

- Ramas de actividad
- Productos
- REM:** Remuneración a asalariados
- MIX:** Ingreso mixto
- EBE:** Excedente bruto de explotación
- IIN:** Otros impuestos menos subvenciones sobre la producción
- AR:** Impuestos y derechos a las importaciones
- IVA:** IVA no deducible
- IIP:** Otros impuestos a los productos
- SSP:** Subvenciones a los productos
- SNF:** Sociedades no financieras
- SF:** Sociedades financieras
- GOB:** Gobierno
- HH:** Hogares
- ROW:** Resto del mundo
- ID:** Impuestos directos
- RPN:** Rentas de propiedad

Fuente: Castro, 2010.

Las inversiones en el proceso de renovación urbana generan impactos económicos de manera directa y a través de su relación con otros sectores de la economía. Por ejemplo, la principal inversión de los procesos de renovación urbana va dirigido hacia el sector de la construcción, el cual, a su vez, requiere insumos y servicios de otras actividades de producción. Estos son los impactos directos o efectos transferencia. A su vez, las actividades requieren mano de obra, por lo que se da un impacto en la remuneración a los factores. Los salarios generados directamente por los planes parciales tienen, de igual manera, un impacto en las actividades de producción. Estos impactos serían el efecto cruzado. Los salarios ganados por los trabajadores de las actividades económicas que tuvieron impacto por la inversión en PPRU incrementan el ingreso de los

hogares, lo cual estimula el gasto en bienes y servicios locales. Estos impactos asociados con el gasto de los hogares son los impactos circulares o inducidos. Los impactos económicos totales son la suma de los impactos directos, cruzados e inducidos, y son estimados a través de la producción, el valor agregado, el ingreso y el empleo en la economía bogotana.

Una estimación de la inversión de los PPRU y los requerimientos de insumos de los sectores de la economía para un año en promedio, muestra que la mayor inversión de los PPRU se asocia al sector de la construcción. La tabla 2 muestra la inversión promedio anual asociada a las cuentas endógenas de los PPRU a precios de 2010 para los seis planes parciales de renovación urbana adoptados por el distrito.

Tabla 2.
Costos promedio anuales asociados a planes parciales de renovación urbana adoptados en Bogotá

| Sector | Costos (millones de pesos 2010) | Porcentaje sobre el total |
|---|---------------------------------|---------------------------|
| Construcción | 323.252 | 62% |
| Servicios de intermediación financiera | 11.153 | 2% |
| Servicios a las empresas | 13.599 | 3% |
| Servicios inmobiliarios | 24.078 | 5% |
| Administración pública | 13.201 | 2% |
| Excedente bruto de explotación | 73.606 | 14% |
| Remuneración-empleado-secundaria-formal | 42.270 | 8% |
| Remuneración-empleado-superior-formal | 18.420 | 4% |
| Total | 519.579 | 100% |

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que los impactos estimados son potenciales, debido a que ninguno de los planes parciales se ha ejecutado. Por otro lado, el análisis hecho es estático y por lo tanto los resultados hallados corresponden al efecto que tendría la inversión promedio anual de los planes en la economía bogotana, para un periodo de tiempo de un año¹⁶. El análisis además está condicionado a que la inversión estimada en planes parciales se lleve a cabo en un mismo periodo¹⁷.

El análisis a partir de los multiplicadores se hizo de la siguiente manera: primero se estimó el efecto que tendría una inyección (exógena) en cada una de las cuentas endógenas asociadas a los PPRU, descritas en la tabla 2, sobre todo el sistema económico¹⁸. Los resultados de estos efectos se sumaron para observar y entender el impacto global de los planes parciales para un periodo de un año. La tabla 3 muestra el multiplicador asociado a cada cuenta y el efecto total en millones de pesos de 2010 de cada inyección exógena en cada una de las cuentas endógenas.

Tabla 3.
Impactos de PPRU por sector

| Sector (cuenta endógena) | Inyección (millones de pesos 2010) | Multiplicador | Efecto total (millones de pesos 2010) |
|---|---|----------------------|--|
| Construcción | 323.252 | 4,80 | 1.551.609 |
| Servicios de intermediación financiera | 11.153 | 2,67 | 29.778 |
| Servicios inmobiliarios | 24.078 | 4,91 | 118.225 |
| Servicios a las empresas | 13.599 | 4,39 | 59.701 |
| Administración pública | 13.201 | 5,66 | 74.719 |
| Remuneración-empleado-secundaria-formal | 42.270 | 4,39 | 185.563 |
| Remuneración-empleado-superior-formal | 18.420 | 4,53 | 83.443 |
| Excedente bruto de explotación | 73.606 | 2,33 | 171.501 |
| Total | 519.579 | | 2.274.539 |

Fuente: Elaboración propia.

16. Vale la pena mencionar que a pesar de que los planes hayan sido adoptados, su ejecución no es inmediata. Después de la adopción de cada plan sigue la formulación y delimitación de cada unidad urbanística propuesta, para luego ser aprobada a través de un acto administrativo. Este proceso puede tomar un tiempo considerable, como el caso de Proscenio que lleva dos años. Esto hace que las inversiones consideradas en este análisis no sean inmediatas así los planes ya estén adoptados.

17. Este supuesto está correlacionado a la decisión de tomar solo los planes adoptados, los cuales tienen mayor probabilidad de estar en ejecución en un año determinado.

18. El cálculo de cada uno de estos efectos se obtiene de la suma de cada fila de las columnas respectivas (columnas 14, 19, 20, 21, 22, 27, 28 y 29) de la matriz de multiplicadores. Luego se multiplica este resultado por la inyección exógena en cada una de las cuentas de los PPRU.

La inyección exógena de más de \$500 mil millones en un año en las distintas cuentas económicas endógenas aumentaría los ingresos totales de la economía de la ciudad en aproximadamente \$2.274 miles de millones, debido a la interacción entre las actividades de producción, los factores productivos y las instituciones. Es decir, que por cada \$1 que se invierta en renovación

urbana se generarían cerca de \$4,38 en la economía capitalina. Este efecto captura el impacto de los planes sobre la producción intersectorial, el valor agregado (remuneración a los factores) y el ingreso de las instituciones (hogares y empresas). Dado el objetivo de este estudio, es importante determinar cuál es el efecto distributivo de este resultado.

5.1. IMPACTOS EN LA PRODUCCIÓN INTERMEDIA

La tabla 4 muestra los impactos directos, cruzados e inducidos de los proyectos de renovación urbana en la producción de cada uno de los sectores de la economía. Los impactos directos asociados a los PPRU generan un estímulo de \$241 miles de millones en la economía bogotana en un periodo de un año. Este gasto genera rondas subsecuentes de gastos de otras firmas en bienes y servicios. A su vez, estos gastos generan un ingreso adicional en la economía, lo cual induce a los hogares a comprar \$387 miles de millones en bienes y servicios adicionales como educación, salud, productos alimenticios, comercio, entre otros servicios. La suma en 2010 de los impactos directos, indirectos e inducidos es aproximadamente \$1.079 miles de millones¹⁹.

El resultado anterior implica que en un año por cada \$1 que se invierta en renovación urbana se generarían aproximadamente \$2,1 del total de la producción de los sectores. Este resultado es similar a lo encontrado por Considine, et ál. (2012), quienes hallaron que por cada USD\$1 que la industria de gas natural no convencional gasta en el estado de Pensilvania, se generan USD\$2 del total de la producción. Este resultado se compara debido a que la industria de gas tiene asociado un gasto importante en construcción e infraestructura, como ocurre con los planes parciales. En el estudio del High Line el multiplicador va de 2,5 a 2,9 (Song 2013), lo cual también sirve como referente para saber qué tan distante estaría el impacto de la renovación en Bogotá frente al impacto de proyectos internacionales de este tipo²⁰.

19. Se sumaron los efectos de la inyección en las cuentas endógenas asociadas a los PPRU en cada sector.

20. El High Line transformó una carrilera abandonada en un parque lineal, y a partir de esto se desarrollaron industrias y nuevos proyectos alrededor. Los planes parciales, por su parte, consideran desde el principio la transformación integral de la zona y ven la renovación como una oportunidad para combinar varios usos del suelo. Además, el análisis del High Line es ex post mientras que este es un análisis ex ante. A pesar de lo anterior, el resultado podría ser una buena referencia del impacto de los planes parciales de Bogotá en relación con los grandes proyectos de transformación urbana a nivel internacional.

Tabla 4.
Impactos de PPRU en la producción (miles de millones de pesos 2010)

| SECTOR | EFEECTO DIRECTO | EFEECTO CRUZADO | EFEECTO INDUCIDO | INYECCIÓN INICIAL | TOTAL | PROPORCIÓN (EFFECTO DE CADA SECTOR/ TOTAL) |
|---|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|-----------------|--|
| Agricultura y caza | 0,24 | 2,46 | 11,26 | 0 | 13,96 | 1% |
| Silvicultura, extracción de madera y pesca | 2,16 | 0,17 | 0,79 | 0 | 3,11 | 0% |
| Explotación de minas de carbón, petróleo, gas, minerales metálicos y otros minerales | 13,15 | 0,12 | 0,69 | 0 | 13,96 | 1% |
| Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 0,7 | 8,78 | 39,61 | 0 | 49,08 | 5% |
| Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero | 0,71 | 2,59 | 16,89 | 0 | 20,19 | 2% |
| Industria y productos de la madera | 6,78 | 0,05 | 0,28 | 0 | 7,11 | 1% |
| Fabricación y productos de papel, imprentas y editoriales | 2,22 | 1,28 | 7,66 | 0 | 11,16 | 1% |
| Fabricación de sustancias y productos químicos derivados del petróleo y carbón, de caucho y plásticos | 25 | 6,82 | 43,06 | 0 | 74,88 | 7% |
| Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón | 50,04 | 0,25 | 1,5 | 0 | 51,79 | 5% |
| Industrias metálicas básicas | 42,32 | 0,42 | 2,36 | 0 | 45,1 | 4% |
| Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo | 4,1 | 0,49 | 2,62 | 0 | 7,21 | 1% |
| Otras industrias manufactureras | 7,02 | 5,81 | 29,16 | 0 | 41,99 | 4% |
| Servicios públicos domiciliarios (energía, gas, agua) | 3,15 | 1,02 | 6,62 | 0 | 10,79 | 1% |
| Construcción | 4,16 | 0,61 | 3,99 | 323,25 | 332,01 | 31% |
| Comercio al por mayor | 16,62 | 4,93 | 26,94 | 0 | 48,5 | 4% |
| Hoteles, restaurantes y recreación, servicios de reparación | 3,8 | 3,59 | 19,85 | 0 | 27,24 | 3% |
| Transporte | 7,44 | 3,8 | 27,6 | 0 | 38,84 | 4% |
| Servicios de correos y telecomunicaciones | 1,98 | 2,99 | 16,58 | 0 | 21,55 | 2% |
| Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos | 13,51 | 3,62 | 20,43 | 11,15 | 48,71 | 5% |
| Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda | 3,66 | 8,99 | 55,47 | 24,08 | 92,19 | 9% |
| Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios | 28,22 | 2,72 | 15,29 | 13,6 | 59,83 | 6% |
| Administración pública y defensa; dirección, administración y control del sistema de seguridad social | 0 | 0 | 0 | 13,2 | 13,2 | 1% |
| Servicios personales y de los hogares, de diversión y esparcimiento | 4,52 | 4,01 | 38,99 | 0 | 47,53 | 4% |
| Total | 241,5 | 65,53 | 387,62 | 385,28 | 1.079,93 | 100% |

Fuente: Elaboración propia.

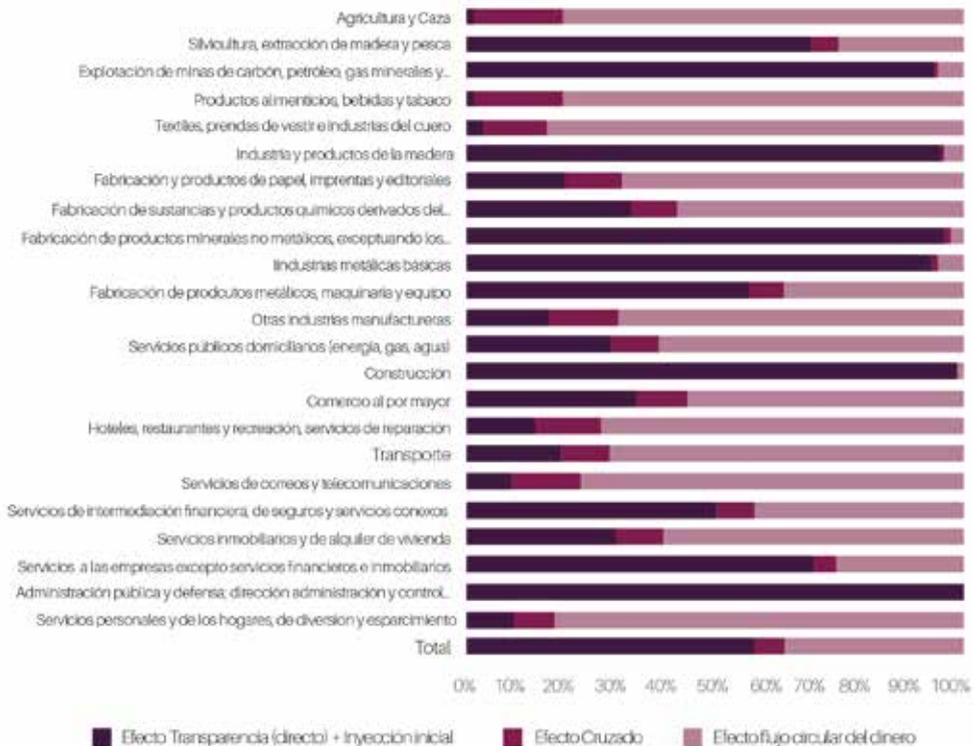
Las actividades económicas que más aumentarían su producción debido a la inversión en PPRU son: construcción, servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda, fabricación de sustancias y productos químicos, servicios a las empresas, productos alimenticios, comercio y transporte. Es claro que estos sectores son los que se ven más beneficiados, porque adicional al inminente efecto sobre la construcción y las demás actividades donde se invierte directamente, alrededor de estas zonas se potencia el comercio y la producción de alimentos y bebidas. A su vez, las actividades de construcción requieren grandes insumos provenientes del sector de sustancias y productos químicos, y del sector transporte.

Si bien los sectores que reciben la inversión ven aumentado su producto más que los que no la reciben, resulta interesante que otras actividades, que tradicionalmente no han estado asociadas a

los planes parciales, aumenten su producto de manera significativa. Este es el caso del sector de servicios personales y de los hogares, de diversión y esparcimiento (incluyendo educación y salud). Por cada peso invertido en renovación urbana este sector aumenta su producción en \$0,1.

Como lo muestra la siguiente figura, el impacto en muchos de los sectores económicos se debe al efecto inducido que tiene la inversión en proyectos de renovación urbana, es decir al efecto circular del dinero, como el caso de productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir e industrias del cuero, transporte, servicios personales y de los hogares. Cabe recordar que los efectos circulares capturan los efectos de la circulación del dinero entre las cuentas endógenas, es decir, de las actividades de producción a los factores y de estos a las instituciones, y luego regresa a las actividades en forma de consumo.

Gráfico 2.
Distribución de los efectos de los PPRU en las actividades económicas



Fuente: Elaboración propia.

5.2. IMPACTOS EN EL EMPLEO

El aumento de la producción estimula el empleo en los distintos sectores de la economía de Bogotá. Para hallar los multiplicadores de empleo se dividió el número total de empleos en cada sector en el 2010 entre la respectiva producción, con el fin de obtener una medida de empleo por unidad de producción. De acuerdo con cifras de empleo del DANE en 2010, la mayor cantidad de personas empleadas se encontraban en los sectores de comercio, servicios inmobiliarios, servicios personales y de los hogares, de diversión y esparcimiento, transporte y construcción.

Se calculó el producto entre esta medida y los multiplicadores de la producción para obtener los valores en unidades de empleo. Por lo tanto, habrá un mayor impacto en aquellos sectores que concentren un mayor número de empleos,

y en los que el efecto multiplicador en la producción descrito en el apartado anterior sea mayor.

De esta manera, los proyectos de renovación urbana a través de la inversión en bienes y servicios, pago de impuestos y remuneración a los factores, directamente crearían más de 6.000 nuevos empleos en el año, tal como se puede ver en la tabla 5. Si se consideran los impactos indirectos e inducidos, el total de empleo asociado a los PPRU sería de cerca de 12.100 nuevos trabajos. El modelo estima que en un año 3.900 empleos se crearían en la industria de la construcción; 2.216 en comercio; 161 en la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo; 1.111 en servicios inmobiliarios; 951 en servicios personales y de los hogares, de diversión y esparcimiento. Lo anterior es un reflejo de la participación de cada sector en el total de empleo de la ciudad de Bogotá.

Tabla 5.
Impactos en el nivel de empleo

| SECTOR | EFEECTO DIRECTO | EFEECTO CRUZADO | FLUJO CIRCULAR DEL DINERO | TOTAL |
|--|-----------------|-----------------|---------------------------|---------------|
| Agricultura y caza | 0 | 5 | 23 | 29 |
| Silvicultura, extracción de madera y pesca | 6 | 0 | 2 | 9 |
| Explotación de minas de carbón, petróleo, gas, minerales metálicos y otros minerales | 183 | 2 | 10 | 194 |
| Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 3 | 34 | 153 | 189 |
| Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero | 11 | 39 | 253 | 302 |
| Industria y productos de la madera | 73 | 1 | 3 | 77 |
| Fabricación y productos de papel, imprentas y editoriales | 18 | 10 | 61 | 89 |
| Fabricación de sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y carbón, de caucho y plásticos | 114 | 31 | 197 | 342 |
| Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón | 402 | 2 | 12 | 416 |
| Industrias metálicas básicas | 105 | 1 | 6 | 112 |
| Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo | 92 | 11 | 58 | 161 |
| Otras industrias manufactureras | 3 | 3 | 13 | 19 |
| Servicios públicos domiciliarios (energía, gas, agua) | 12 | 4 | 25 | 41 |
| Construcción | 3.799 | 7 | 46 | 3.852 |
| Comercio al por mayor | 759 | 225 | 1.231 | 2.216 |
| Hoteles, restaurantes y recreación, servicios de reparación | 38 | 36 | 199 | 274 |
| Transporte | 101 | 52 | 376 | 530 |
| Servicios de correos y telecomunicaciones | 21 | 31 | 174 | 226 |
| Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos | 76 | 11 | 63 | 149 |
| Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda | 334 | 108 | 669 | 1.111 |
| Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios | 375 | 24 | 137 | 536 |
| Administración pública y defensa; dirección, administración y control del sistema de seguridad social | 263 | 0 | 0 | 263 |
| Servicios personales y de los hogares, de diversión y esparcimiento | 90 | 80 | 781 | 951 |
| Total | 6.879 | 718 | 4.493 | 12.090 |

Fuente: Elaboración propia.

5.3. IMPACTOS EN EL VALOR AGREGADO

Por medio del análisis de multiplicadores también es posible saber el impacto en el valor agregado, es decir, el impacto en las cuentas de factores de producción en respuesta a un cambio en la cuenta exógena de inversión a través de los PPRU. De acuerdo con la matriz de multiplicadores, la inyección de más de \$500 mil millones generaría un incremento en el valor

agregado de \$592.662 millones en un año, es decir que se multiplicaría en aproximadamente 1,14. Al igual que el impacto en la producción, se sumaron los impactos de la inyección en cada una de las cuentas endógenas asociadas a los PPRU. La siguiente tabla muestra los multiplicadores en el valor agregado, los cuales se obtienen a partir de la suma de los coeficientes de las filas del bloque de factores productivos correspondientes a las columnas asociadas a las cuentas endógenas de la tabla 2.

Tabla 6.
Impactos en el valor agregado

| SECTOR (CUENTA ENDÓGENA) | INYECCIÓN (MILLONES DE PESOS 2010) | MULTIPLICADOR (VALOR AGREGADO) | EFFECTO TOTAL (MILLONES DE PESOS 2010) |
|---|------------------------------------|--------------------------------|--|
| Construcción | 323.252 | 1,07 | 346.526 |
| Servicios de intermediación financiera | 11.153 | 0,58 | 6.536 |
| Servicios inmobiliarios | 24.078 | 1,36 | 32.794 |
| Servicios a las empresas | 13.599 | 1,09 | 14.837 |
| Administración pública | 13.201 | 1,51 | 19.934 |
| Remuneración-empleado-secundaria-formal | 42.270 | 1,52 | 64.293 |
| Remuneración-empleado-superior-formal | 18.420 | 1,55 | 28.551 |
| Excedente bruto de explotación | 73.606 | 1,07 | 79.126 |
| Total | 519.579 | | 592.596 |

Fuente: Elaboración propia.

Al descomponer el efecto en cada una de las cuentas de los factores productivos, la inversión planeada de los PPRU generaría mayor impacto en los trabajadores con educación superior y empleados formales con educación secundaria, ya que sus ingresos aumentarían en \$186 miles de millones y \$101 miles de millones, respectivamente. Esto posiblemente se debe a que los PPRU generan un impacto importante en actividades que contratan este tipo de mano de obra, como la construcción, el comercio y actividades relacionadas al sector servicios.

5.4. IMPACTO EN EL INGRESO DE LOS HOGARES

Al analizar el impacto de la renovación urbana en las cuentas de las instituciones es posible conocer cómo se distribuiría el ingreso entre los hogares, siguiendo la misma metodología de cálculo para el valor agregado. De esta manera, se utilizaron los multiplicadores asociados a los diferentes tipos de hogares y se encontró que los hogares que más se beneficiarían por la inversión en re-

novación urbana serían los de ingreso medio (estratos 3 y 4), seguido de los de ingreso altos (estratos 5 y 6) y en menor cuantía los de ingreso bajo (estratos 1 y 2) (ver figura 3). Esto obedece al hecho de que sectores como la construcción, los servicios inmobiliarios y la fabricación de sustancias y productos químicos, que son los que más impactan los planes, son intensivos en mano de obra de calificación media y alta. Además, el 20%

de la remuneración a los trabajadores con educación superior es repartido en los hogares de estratos más altos.

Los resultados encontrados concuerdan con los hallazgos de Collin y Shester (2010), quienes también encuentran que la renovación urbana lidera a ingresos medianos más altos.

Gráfico 3.
Impactos de PPRU en la distribución del ingreso de los hogares



Miles de millones de pesos 2010

Fuente: Elaboración propia.

5.5. EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LOS PLANES PARCIALES

El 48% del impacto total que tendrían los PPRU estaría concentrado en las actividades de producción, mientras que el valor agregado y los ingresos de las instituciones representarían el 26% cada uno. Lo anterior indica que por cada \$1 que se gaste en renovación urbana se generarían \$2,1 de la producción de los sectores, \$1,14 en valor agregado y \$1,16 en el ingreso de las instituciones.

Dentro del valor agregado o la remuneración a los factores productivos, el 75% correspondería a la remuneración a la mano de obra mientras que el restante 25% representaría el excedente bruto de explotación. Los trabajadores con educación superior formal se beneficiarían en mayor cuantía que los otros trabajadores, ya que de los \$1,14 generados en valor agregado \$0,36 corresponderían a este grupo. El segundo lugar lo ocupan los empleadores, ya que obtendrían \$0,28. Luego le seguirían los trabajadores formales e informales

con educación secundaria, con \$0,20 y \$0,16. Los menos beneficiados serían los trabajadores formales e informales con educación primaria.

A su vez, el 25% del incremento en el ingreso de las instituciones correspondería a las sociedades financieras y no financieras, y el restante representaría el incremento en el ingreso de los hogares. Del \$1,16 en que se aumentaría el ingreso por cada \$1 invertido en PPRU, \$0,46 irían a los

hogares estrato 3, \$0,27 a las sociedades, \$0,12 a los hogares estrato 1, 2 y 5, mientras que los hogares estrato 4 recibirían tan solo \$0,08, convirtiéndose en los menos beneficiados. Al sumarse los impactos de los hogares 3 y 4, los hogares de ingreso medio serían los más beneficiados, seguidos de los más pobres (estratos 1 y 2) y en menor cuantía se encontrarían los hogares con mayores ingresos.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con el análisis a partir de la SAM de 2010, se pueden apreciar los efectos distributivos de los impactos de los proyectos de renovación urbana que se llevarán a cabo en Bogotá. La inversión en PPRU a través de una inversión se multiplicaría cerca de 4,3 veces para un periodo de un año, generándose un ingreso total de \$2,274 miles de millones de pesos en la economía de la ciudad. Como es de esperarse, el mayor impacto de la inversión en PPRU se da en los sectores asociados directamente a estos, por ejemplo construcción, servicios inmobiliarios, servicios de intermediación financiera y transporte. No obstante, la inversión en PPRU induce a los hogares a la compra de bienes y servicios de otros sectores no asociados directamente como servicios personales y de los hogares, dentro de los cuales se encuentran salud y educación, y productos alimenticios. Por lo tanto, estos sectores tienen un beneficio importante debido a los impactos directos e inducidos que genera la inversión en PPRU.

La inversión planeada de los PPRU tendría mayor impacto en los empleados con educación superior y empleados formales con educación secundaria, ya que sus ingresos aumentarían en \$186 mil millones y \$101 mil millones, respectivamente. Esto posiblemente se debe al impacto inducido que genera la inversión en PPRU en actividades que contratan este tipo de mano de obra. Por último, con respecto a los hogares, los que más se beneficiarían son los de ingreso medio seguido

de los hogares de menores ingresos, ya que sus ingresos aumentarían en \$250 mil millones y en \$120 mil millones, respectivamente. Con respecto al impacto en el empleo, la inversión en PPRU generaría cerca de 12.000 nuevos empleos en toda la economía de la ciudad en un año.

No hay que olvidar que el modelo utilizado tiende a sobreestimar los impactos de este tipo de choques en la economía. Además, por ser un modelo estático tiene limitaciones en la estimación de impactos de largo plazo. Sin embargo, estudios como este son valiosos porque permiten determinar con más detalle los efectos de los procesos de renovación urbana. Hasta el momento no hay evidencia rigurosa que muestre que los proyectos de renovación urbana tienen un impacto socioeconómico cuantificable e importante para la ciudad. Por tal razón, esta estimación puede servir de base para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones relacionadas con proyectos de renovación urbana, porque permite hacer un análisis costo-beneficio y explicar las consecuencias de las inversiones en las principales actividades de la ciudad, y en los sectores en los cuales la administración quiera poner un mayor énfasis.

A partir de este análisis se recomienda que la Administración Distrital incentive este tipo de proyectos y tenga en cuenta estos resultados para comparar las alternativas de política enfocadas a la redistribución del ingreso. La inversión en

construcción multiplica de manera importante los ingresos en la economía, por lo que aquellos planes que tengan un componente importante de este sector generarían mayores beneficios. Además, por medio de esta investigación es muy razonable sugerir que el proceso de adopción de los planes parciales sea más eficiente y que la gestión de dichos planes conlleve la generación de acciones sobre el territorio que consolide la estrategia de ordenamiento territorial propuesta por el distrito.

La metodología usada en este trabajo es útil para hacer análisis comparado de diferentes escenarios de política pública y decidir entre un tipo de intervención u otra. Por ejemplo, con esta técnica se puede comparar entre los pros y contras de cambiar los usos del suelo para promover la renovación urbana o preservar el patrimonio cultural arquitectónico; también entre renovar y densificar el centro y otros sectores para hacer la ciudad más compacta, o permitir su expansión a otras zonas periféricas como el occidente o el norte.

Por último, es importante reconocer que este trabajo –que de manera novedosa utiliza una SAM a nivel local y no nacional como suele hacerse– abre la puerta para una interesante agenda de investigación futura. En primer lugar, la metodología empleada en este estudio sirve para determinar los impactos ex ante y ex post de intervenciones urbanas de gran escala. En segundo lugar, su utilidad no se limita a proyectos urbanos. Políticas y medidas ambientales, turísticas, energética, industriales, entre otras, también son susceptibles de ser estudiadas por medio de herramientas como la SAM. La principal ventaja de hacerlo de esta manera, como lo demuestra esta investigación sobre los planes de renovación urbana, es que permite ir más allá de los impactos globales de las intervenciones para lograr entender los efectos distributivos de estas medidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Akkemik, A. (2012).** *Assessing the Importance of International Tourism for the Turkish Economy: A Social Accounting Matrix Analysis*. Tourism management, vol. 33, No. 4, 790-801.
- Biderman, C., Sandroni, P. y Smolka, M. (2010).** *Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo*. En Mullahy, L. y Smolka, M. (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Boston.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2014).** *Boletín Renovación Urbana en Bogotá*, 13. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2014).** *Boletín Renovación Urbana en Bogotá 2014*. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2010).** *Observatorio de la Gestión Urbana 1*. Bogotá.
- Castro, R. (2010).** *Construcción de una matriz de contabilidad social de Bogotá 2006 y estimación de parámetros*. Cuadernos de Desarrollo Económico, No. 2, 2 1-66.
- Collins, W. y Shester, K. (2012).** *Slum Clearance and Urban Renewal in the United States*. American Economic Journal: Applied Economics, 5(1), 239-273.
- Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006).** Decreto Distrital 2181, "Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística", en *Diario Oficial* 46320, 29 de junio, Bogotá.
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007).** Decreto Nacional 4300, "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006", en *Diario Oficial* 46805, 7 de noviembre, Bogotá.
- Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004).** Decreto Distrital No. 190, "Este decreto compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C.", en *Registro Distrital* 3122, 22 de junio, Bogotá.
- Considine, T., Watson, R. y Blumsack, S. (2012).** *The Pennsylvania Marcellus Natural Gas Industry: Status, Economic Impacts and Futures Potencial, working paper*. The Pennsylvania State University.
- DANE. (2012).** *Documento metodológico de la Matriz de Contabilidad Social (MCS) 2005*. DANE, Bogotá.
- De la Ossa, M., Pérez Burgos, J. y Castro, R. (2015).** *Impactos económicos de proyectos de renovación urbana en Bogotá: un análisis a partir de los multiplicadores de la SAM 2010*. Documentos CEDE, No. 32, octubre 2015, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2015-32.pdf
- Defourny, J. y Thorbecke, E. (1984).** *Structural Path Analysis and Multiplier Descomposition within a Social Accounting Matrix Framework*. The Economic Journal, 94, 111-136.

Hadj, H. (2004). *Various Methods of Balancing of the Macro SAM of Tunisia During the Year 2000.* Economics Bulletin, vol. 28, No. 8, p.A1.

Kim, K. (2011). *Ex-ante Evaluation of a Targeted Job Program: Hypothetical Integration in a Social Accounting Matrix of South Africa.* Economic Modelling, 28, 2683-2690.

Lee, M.C. y Su, L.E. (2014). *Social Accounting Matrix Balanced Based on Mathematical Optimization Method and General Algebraic Modeling System.* British Journal of Economics, Management & Trade, vol. 4, No. 8, 1174-1190.

Martínez Montoya, J. (2012). *Análisis del impacto del proyecto de renovación urbana, Parque Central Bavaria, dentro del Centro Internacional de Bogotá, sobre las variables socioeconómicas durante el periodo 1980 y 2010.* Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Naciones Unidas. (2014). *Urbana and rural áreas, Wall charts.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población. Recuperado de: http://esa.un.org/unpd/wup/wallcharts/WUP_2014%20Urban-Rural%20Areas%20Wallchart.pdf.

Parikh, A. y Thorbecke, E. (1996). *Impact of Rural Industrialization on Village Life and Economy: A Social Accounting Matrix Approach.* Economic Development and Cultural Change, vol. 44, No. 2 351-377.

Partridge, M. y Rickman, D. (2010). *Computable General Equilibrium (CGE) Modelling for Regional Economic Development Analysis.* Regional Studies, vol. 44, No. 10 1311-1328.

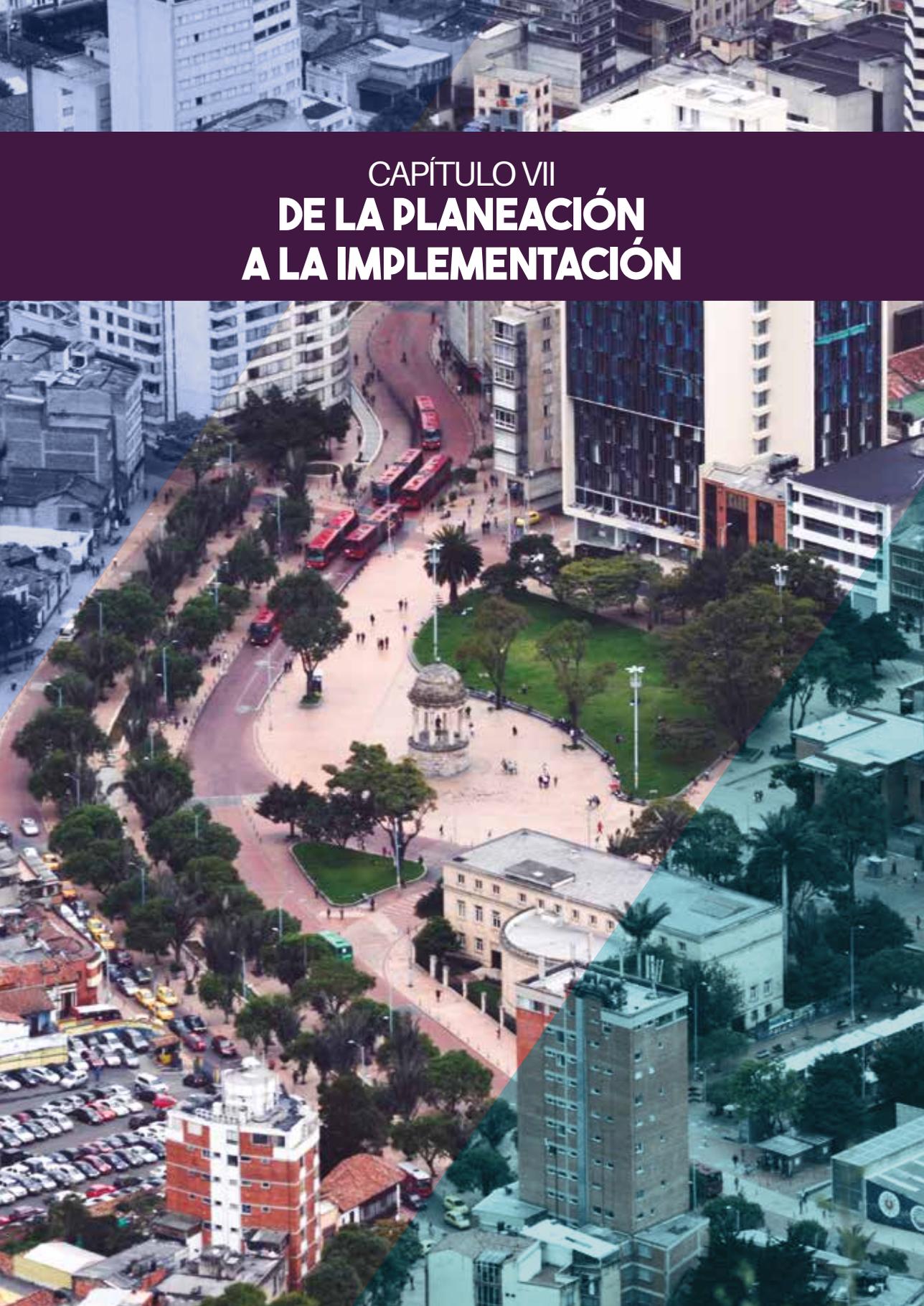
Pyatt, G. y Round, J. (1979). *Accounting and Fixed Price Multipliers in a Social Accounting Matrix Framework.* The Economic Journal, 89, 850-873.

Rodríguez, D. y Mojica, C. (2010). *Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá.* En Smolka, M. y Mullahy, L. (eds.), *Perspectivas urbanas.* Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of LandPolicy, Boston.

Secretaría Distrital de Hacienda. (2007). *Multiplicadores para Bogotá en el marco de la matriz de contabilidad social año 2000.* Actualidad Fiscal De Bogotá, D.C., 3, 123-139.

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Planes Parciales de Renovación Urbana.* Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/Planes%20Parciales%20Renovaci%F3n%20Urbana/>

Song, J. (2013). *The Economic Impact of the Preservation and Adaptive Reuse of Rail Tracks, the High Line in New York City: Regional Impact Analysis and Property Value Change Analysis, Cornell thesis and dissertation.*

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a central park area with a monument, surrounded by dense urban development and a curved road with red buses. The image is overlaid with a dark purple banner at the top containing the chapter title.

CAPÍTULO VII DE LA PLANEACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN



LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA

Milena Guevara¹

1. Abogada, especialista en derecho urbano y administrativo y magister en planeación urbana y regional. Cuenta con amplia experiencia en el sector público en temas de política pública y asesora en normatividad urbanística, así como en la formulación e implementación de instrumentos de planificación y gestión urbana y en docencia sobre espacio público. Actualmente se desempeña como Subdirectora de Registro Inmobiliario de la Defensoría del Espacio Público.

1. INTRODUCCIÓN

Los planes parciales de renovación urbana (PPRU) buscan “la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo” (Artículo 373, Decreto 190 de 2004), lo cual implica modificar, aumentar y potencializar el elemento ordenador de ciudad: el espacio público. Dentro de las gestiones que se llevan a cabo para la aprobación y ejecución de un plan es necesario adelantar un proceso de redefinición² de espacio público que, en principio, consiste en identificar el tipo y la cantidad de espacio público existente, con el fin de devolver con mejor calidad y mayor o igual proporción, metros cuadrados de espacio público a la ciudad³. Para

2. Reglamentada por el Artículo 280 del Decreto 190 de 2004 - “Redefinición de Espacio Público en proyectos de renovación urbana y redesarrollo. En los proyectos de renovación urbana o de redesarrollo, que se definen mediante Planes Parciales que sean ejecutados a través de unidades de actuación por el sistema de integración inmobiliaria, se podrá redefinir la localización y las características de las áreas de uso público, siempre que el nuevo diseño urbanístico contemple para esas nuevas áreas características que sean por lo menos equivalentes a las anteriores. Si para formalizar el acto de integración, no se cuenta con los títulos ni con la información necesaria para incluir en el englobe las zonas de uso público, a solicitud de los interesados, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, podrá autorizar y aprobar el levantamiento topográfico del globo resultante de la proyectada integración y de los predios que lo conforman, a fin de que con base en la información contenida en ese levantamiento, proceda el otorgamiento de la escritura y el registro inmobiliario del acto jurídico de la integración. Esta autorización no procede respecto de áreas de uso público que hagan parte del sistema vial arterial de la ciudad, ni de las que correspondan a las redes matrices de servicios públicos, ni de las destinadas a equipamientos colectivos de escala urbana.

En todos los demás casos se aplicará lo dispuesto en el inciso primero del artículo 6° de la ley 9 de 1.989”.

3. En el tratamiento de renovación para la modalidad de redesarrollo, el artículo 377 del POT establece que los“(e)n los sectores sometidos a la modalidad de redesarrollo se podrá variar el destino de los bienes de uso público, siempre que sean sustituidos por otros de área igual o superior”.

implementar el plan parcial, la propiedad de estos suelos de espacio público existente debe estar clara, dado que la firma del propietario es un requisito normativo para la autorización de la licencia de urbanismo.

Las áreas objeto de renovación urbana son las más antiguas de la ciudad y los procedimientos con los que hoy se cuentan para la identificación y recibo de estos suelos no eran los mismos en el momento de la construcción de esas zonas de la ciudad; esto significa que es necesario reflexionar sobre este procedimiento y plantear soluciones que permitan implementar los proyectos de renovación urbana.

Lo anterior implica un análisis jurídico de la propiedad de esos suelos y unos procedimientos que hasta ahora se requieren, precisamente por el inicio de la implementación de los planes parciales de renovación urbana. El presente capítulo expone el contexto general de la problemática y analiza un caso particular que ayuda a encontrar soluciones.

2. EL ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA

El espacio público de las zonas con tratamiento de renovación urbana en modalidad de redesarrollo no siempre es producto del desarrollo de urbanismos convencionales o de procesos de legalización de barrios de origen informal. En la mayoría de los casos se presentan zonas que cuentan con procesos de consolidación urbanística que no requerían la rigurosidad de los trámites actuales en un proceso de urbanización;

por consiguiente, el espacio público generado responde a un proceso de consolidación de su uso a través del tiempo. Es por ello que dentro de la redefinición de espacio público se debe tener en cuenta el origen y situación jurídica del mismo, comprometido dentro del polígono del PPRU, y así determinar el procedimiento para lograr la integración predial y futuro englobe de la propiedad; a continuación, se expondrán las diferentes situaciones encontradas en el espacio público incluido dentro de los polígonos aprobados de los PPRU de acuerdo con su origen.

2.1. ESPACIO PÚBLICO GENERADO POR PROCESOS DE URBANIZACIÓN

Es el espacio público generado en procesos convencionales de urbanización, es decir que corresponden a las zonas de cesiones obligatorias y gratuitas en contraprestación al proceso de desarrollo de un predio. Dichas zonas están categorizadas como zonas verdes, zonas de equipamiento comunal, vías, controles ambientales, entre otras. Con este tipo de espacio público, al momento de la integración para el futuro englobe de predios se cuenta con soportes técnicos y/o jurídicos que permiten hacer los trámites registrales y notariales de manera convencional; esto, debido a que el urbanizador responsable ha entregado y escriturado el espacio público al Distrito Capital.

2.2. ESPACIO PÚBLICO CONSOLIDADO POR USO, SIN TITULARIDAD NI IDENTIDAD REGISTRAL

Es el espacio público que por su morfología y funcionalidad ha sido apropiado y reconocido socialmente como espacio público o espacio susceptible a ser declarado como tal; por lo general, este no ostenta señalamiento como cesión en ningún documento técnico ni jurídico, y en algunos casos no es posible rastrear su titularidad

y/o identidad registral. Por lo tanto, es necesario realizar una declaración de bien baldío⁴ urbano de Bogotá Distrito Capital, para así normalizar la propiedad de los predios y proceder a la integración y englobe predial, procedimientos requeridos para la redefinición de espacio público.

2.3. ESPACIO PÚBLICO COMO BIENES AFECTOS AL USO PÚBLICO

Es el espacio público producto de legalización⁵ de desarrollos informales, legalización que si bien no implica el reconocimiento de las construcciones existentes ni de los derechos de propiedad a favor de los poseedores; si determina las zonas destinadas al uso público que constituirán espacio público, las cuales quedarán afectas al uso público a partir de su señalamiento en el plano, lo que permite la inclusión de los predios dentro del proceso de integración y englobe predial, requeridos para la redefinición de espacio público

3. EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA, UNA DESAFECTACIÓN POR EXPRESO MANDATO LEGAL

Con la aprobación del plan parcial por decreto, las zonas de uso público son de alguna manera desafectadas para realizar la redefinición de espacio público. Esto quiere decir que de acuerdo

4. Según el Artículo 675 del Código Civil, los bienes baldíos "(s)on bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño".

5. Según el Artículo 458 del Decreto 190 de 2004 "La legalización es el procedimiento mediante el cual la Administración Distrital, reconoce aprueba planos, regulariza y expide la reglamentación, para los desarrollos humanos realizados clandestinamente, que sin perjuicio de lo dispuesto en el régimen de transición, a la fecha de expedición del presente Plan, cumplan con las condiciones exigidas por la normatividad nacional".

con la finalidad de los planes parciales de renovación urbana—llevar a cabo la reorganización de una fracción de ciudad que incluye espacio público—, no es necesaria la autorización del concejo⁶ para cambiarle el uso o la destinación del espacio público, toda vez que este se repondrá con el mismo uso, en la misma proporción dentro del polígono del plan parcial —aunque en algunos casos con una localización distinta—, y en los términos de normas superiores que permiten la desafectación de uso público a través de instrumentos que desarrolla el POT.

No obstante, dicha desafectación no exime al promotor del plan parcial de dejar el espacio público aportado inicialmente por el distrito, para lo cual antes de aprobar el plan parcial se realiza un inventario del espacio público existente, con el fin de garantizar el retorno de este en la misma cantidad y en el mismo uso; es decir, si se entregan 1.000 m² de zona vial, se debe retornar al distrito una vez ejecutado el PPRU, como mínimo, 1.000 m² de zona vial, independientemente de si su posición geográfica es la misma o no.

De conformidad con lo todo anterior, se profundizará en el procedimiento adelantado para el espacio público consolidado por uso, sin titularidad ni identidad registral, que, podría decirse, es el caso más complejo de sanear para tener la titularidad de ese espacio público, y así poder realizar la integración predial y englobe de la propiedad en el marco de la redefinición de espacio público de un PPRU.

6. En el Artículo 6 de la Ley 9 de 1989 se describe lo siguiente: "El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo interdepartamental, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes".

4. LA CONSIDERACIÓN CIVILISTA DEL BIEN DE USO PÚBLICO Y SU SANEAMIENTO

Según el Código Civil⁷, se consideran bienes de uso público⁸ los bienes usados por la comunidad en general, independientemente de que se tenga o no titularidad sobre los mismos a favor del Distrito Capital; no obstante, es necesario regularizar la propiedad de los predios de uso público sobre los que no se tenga titularidad, a través de un proceso de saneamiento de la propiedad, que incluye entre otras acciones la realización de declaratorias de propiedad pública o declaratorias de bien baldío urbano, según sea el caso. Sin embargo, este último trámite toma más tiempo por su complejidad, si se tiene en cuenta que aplica para el espacio público consolidado por uso, sin titularidad ni identidad registral, lo cual dilata la integración y englobe predial en los PPRU. A continuación se expondrá el marco normativo dentro del cual se justifica este tipo de declaratorias.

5. MARCO NORMATIVO, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Se entiende que si el bien inmueble no ostenta titularidad en cabeza de particulares o entidades públicas después de haber realizado el respectivo

7. "Ley 57 de 1887, art. 4o. Con arreglo al artículo 52 de la Constitución de la República, declárase incorporado en el Código Civil el Título III (arts. 19-52) de la misma Constitución".

8. Artículo 674 del Código Civil. "BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales".

vo estudio de títulos, se trata de un predio en condición de bien baldío urbano, de acuerdo con la ley civil. Este sería propiedad del municipio o distrito por el solo ministerio de la ley, que es el título adquisitivo de dominio, de conformidad con el Artículo 1494 del Código Civil; a continuación se expondrán las consideraciones que justifican lo enunciado anteriormente.

5.1. ANTECEDENTE DE LA LEY 137 DE 1959 O LEY TOCAIMA

En el Artículo 7° de la mencionada ley se manifiesta lo siguiente: "Reglamentado por el Decreto Nacional 3313 de 1965. Cédense a los respectivos Municipios los terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encuentren en idéntica situación jurídica a los de Tocaima, y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente Ley". En primera medida, se creería que con esta ley la nación ha cedido los derechos de propiedad a los municipios del país sobre los bienes inmuebles en condición de baldíos que se encuentren dentro de sus perímetros urbanos; no obstante, en este caso particular, la cesión a favor de los municipios y/odistritos no operaba por su sola consagración legal. Dicha cesión se encontraba sujeta al cumplimiento de la condición de transferencia de los predios a favor de los propietarios de las mejoras, de manera que al no cumplirse dicha condición el municipio y o distrito no adquiría la propiedad de los baldíos urbanos.

5.2. ARTÍCULO 123 DE LA LEY 388 DE 1997

Es así como con la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en su Artículo 123 se ratifica la cesión de los bienes baldíos al municipio o distrito, descrita de la siguiente manera: "De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades terri-

toriales". Así mismo, y de conformidad con el concepto núm. 11001-03-06-000-2004-01592-01 del 04 de noviembre de 2004, al tratarse de una norma de ordenamiento territorial, dichos predios deben destinarse al cumplimiento de tal fin; por ello pueden ser empleados para vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, entre otros.

5.3. APLICACIÓN DE LA CIRCULAR NÚM. 18 DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

De conformidad con la normatividad anteriormente mencionada, se expide la circular núm. 18 de la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual tiene por objeto definir las condiciones de formalización en la notarías y el procedimiento de inscripción de dichas actuaciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Dicho procedimiento incluye desde la certificación de uso por parte de la autoridad urbanística competente, hasta la determinación de área y linderos del predio, con el fin de incluir dicha información en la escritura pública y en el folio de matrícula inmobiliario, y así darle identidad registral y notarial al predio.

6. DECRETO 190 DE 2004 Y EL ARTÍCULO 280. COMPETENCIAS Y LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

En marco del Artículo 280 del Decreto 190 de 2004, el cual reglamenta las redefiniciones del espacio público en torno al tratamiento de renovación urbana en modalidad de redesarrollo, la Secretaría Distrital de Planeación al momento de hacer la revisión del proyecto del PPRU verifica el área de espacio público existente y la destinación del mismo. Igualmente, revisa que el proyecto que se apruebe cumpla con el mínimo de área de espacio público aportado por el distrito; en dicho

proceso, la Secretaría Distrital de Planeación consulta al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) sobre el espacio público incluido dentro del polígono aprobado para el PPRU.

Así pues, el DADEP revisa y discrimina la situación jurídica y técnica del espacio público y los bienes fiscales dentro del polígono del PPRU, y remite dicha información a la SDP para que sirva de soporte en la redefinición de espacio público. Ahora bien, frente a los bienes fiscales del Distrito Capital, el tratamiento que se les da es el mismo que a cualquier propietario particular de un predio, salvo que el área construida, producto de la compensación, tiene destinación para equipamiento comunal dentro del área útil del PPRU; este debe cumplir con unas condiciones básicas de accesibilidad y de características constructivas de acuerdo con su destinación específica.

Así mismo, de acuerdo con el Artículo 280 del Decreto 190 de 2004, la Unidad Administrativa de Catastro Distrital deberá autorizar y aprobar el levantamiento topográfico del globo resultante de la proyectada integración y de los predios que lo conforman, siempre y cuando cumplan con los requerimientos dictados por dicha entidad. Esto, a fin de que con base en la información contenida en ese levantamiento se proceda con la incorporación en el registro catastral y, seguido a ello, se pueda realizar el otorgamiento de la escritura y el registro inmobiliario del acto jurídico de la integración predial.

7. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO FRENTE A LOS BIENES BALDÍOS URBANO

De acuerdo al concepto núm. 11001-03-06-000-2004-01592-01, emitido el 04 de noviembre de 2004 por el Consejo de Estado, se dispone lo siguiente, en el marco de la aplicabilidad de

la Ley 137 de 1959 y el Artículo 123 de la Ley 388 de 1997:

“Por el solo ministerio de la ley 137 de 1959, los municipios no adquirieron la propiedad de los baldíos urbanos nacionales, ya que la cesión contemplada en los artículos 4o. y 7o., estaba sujeta a la condición suspensiva de que los municipios procedieran a vender los solares o lotes a quienes los ocupaban al momento de entrar en vigor la ley, esto es el 24 de diciembre de 1959. (...) En caso de no haberse procedido a la venta, los baldíos urbanos continuaron siendo propiedad de la Nación hasta la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997”.

Lo anterior quiere decir que la cesión a favor de los municipios no aplicaba por su sola consagración legal, pues esta se encontraba condicionada al cumplimiento de la transferencia de los predios a favor de los propietarios de las mejoras. No obstante, al no cumplirse dicha condición el municipio no adquiriría la propiedad de los baldíos urbanos; sin embargo, dicha situación cambió con la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta que en el concepto número. 11001-03-06-000-2004-01592-01 el Consejo de Estado manifestó que “El artículo 123 que se analiza, hace parte de la ley 388 de 1997, que organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización(...)”. Por estarazón los municipios o distritos deben destinar dichos predios a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, entre otros.

Ahora bien, en el mismo documento en lo que respecta al Artículo 123 de la Ley 388/97 se concluyó que “2.1 Por efectos del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, los baldíos urbanos pertenecen a los municipios y distritos”.

8. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES DENTRO DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD DEL PROMOTOR DEL PLAN PARCIAL

Ahora bien, frente a los predios que son consolidados por uso pero que carecen de titularidad e identidad registral –de los cuales es necesario adelantar la declaratoria de bien baldío urbano–, debe adelantarse un trámite que integra tanto al promotor como a algunas entidades del orden nacional y distrital:

- El promotor del PPRU realiza el estudio de títulos de toda la zona incluida en el polígono del plan parcial. Una vez se determinen las zonas que carecen de titularidad e identidad registral, el promotor remite dicho estudio al DADEP, manifestando la situación encontrada.
- Una vez el DADEP recibe la comunicación y previa verificación de la información suministrada, se solicita al promotor adelantar el levantamiento topográfico de los predios mencionados. Allí, el DADEP ofrece acompañamiento en el proceso con la UAECD, para que el levantamiento realizado se encuentre conforme a las condicionantes requeridas por la UAECD.

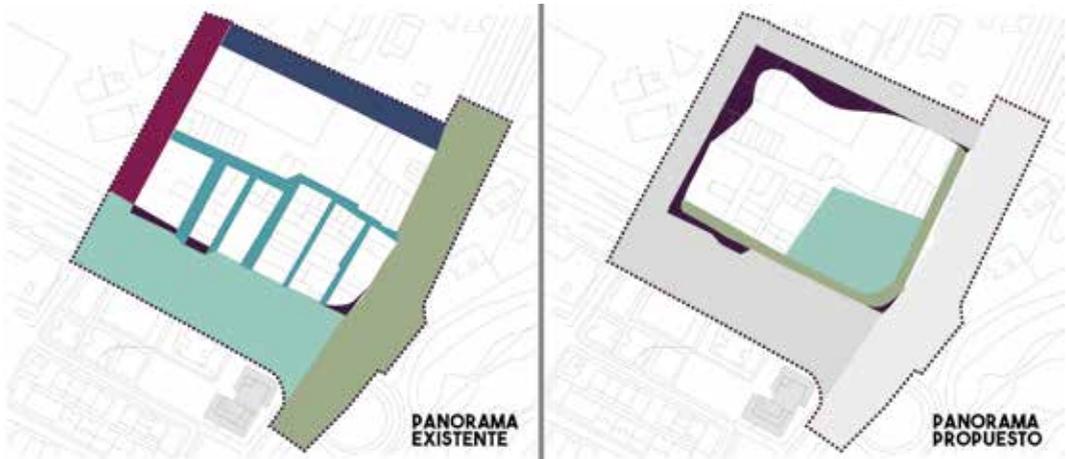
- Posterior a ello, el DADEP solicita a la UAECD que se incorpore dicho predio en la base catastral y, así, se le suministre identidad catastral a los predios en la mencionada situación; a dicha solicitud se adjunta el estudio de títulos y el levantamiento topográfico realizado por el promotor.
- Así mismo, el DADEP solicita a la SDP que certifique que los predios no cuentan con algún tipo de afectación, y a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos para que certifique que no hay titularidad ni registro sobre los predios.
- Una vez se cuente con los soportes anteriormente mencionados, el DADEP suscribe la minuta de la escritura de declaratoria de bien baldío urbano y se remite a la notaría designada por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos para su normalización.

9. CASO DE ESTUDIO: EL ESPACIO PÚBLICO EN EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA EL PEDREGAL

El Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal fue aprobado por el Decreto 188 de 2014⁹, el cual proponía una redefinición de espacio público con el que se canjeaban las vías internas de la zona por anchos de vía mayores en las vías que rodeaban el PPRU y una plaza en la zona sur del mismo, como lo muestra la siguiente imagen:

9. "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal, ubicado en la localidad de Usaquén y se dictan otras disposiciones".

Imagen 1.
Área objeto del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal,
sin y con proyecto urbanístico



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

En este caso en particular, no había espacio público que fuese producto de un proceso de urbanización convencional o de una legalización de barrios. Al realizar el respectivo estudio de títulos se encontró que las vías internas del polígono del plan parcial (ver imagen 2), no contaban con identidad catastral, titularidad ni identidad registral; las mismas habían sido consolidadas por su uso desde el desarrollo de la

zona y, aun así, no contaban con documento aprobatorio que las acreditara como zonas de cesión al distrito. Por consiguiente, la gestión para lograr la integración predial y futuro englobe de la propiedad fue implementar la declaración de dichas zonas como bienes baldíos urbanos, con el procedimiento, gestiones y considerandos anteriormente descritos.

Imagen 2. Área existente de vías internas del plan parcial El Pedregal



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa Digital de la UAEDC

10. CONCLUSIÓN

Los PPRU cuentan con escenarios complejos al momento de realizar la integración predial y englobe de la propiedad en torno a las redefiniciones de espacio público. Dichos escenarios no solo se presentan en la propiedad privada de los polígonos aprobados, sino también en el espacio público existente; por ello, es necesario tener presente el origen y la situación jurídica del espacio público inmerso en el polígono, para tener claro el procedimiento a realizar en cada uno de los tres escenarios expuestos: a) espacio público generado por procesos de urbanización; b) espacio público consolidado por uso, sin titularidad ni identidad registral, y c) espacio público como bien destinado al uso público, producto del proceso de legalización de desarrollos de origen informal.

Sin duda alguna, el escenario más complejo es el espacio público consolidado por uso, sin

titularidad ni identidad registral; sin embargo, para superar los inconvenientes que esta situación pueda generar, se realiza el trabajo interinstitucional enmarcado en declarar como bienes baldíos urbanos a los predios que presenten esa condición.

Ahora bien, frente a las consideraciones jurídicas para realizar las declaratorias de bien baldío urbano, es claro que si bien la Ley 137 de 1959 o Ley Tocaima no fue contundente en el traspaso de la propiedad de los predios en condición de baldíos de la nación al distrito y/o municipios, al momento de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1977, con su Artículo 123, se ratificó que los bienes baldíos pertenecen al municipio o distrito, siempre y cuando cumplan una función enmarcada en el las leyes de ordenamiento territorial, lo cual se confirmó en concepto del Consejo de Estado núm. 11001-03-06-000-2004-01592-01 emitido el 04 de noviembre de 2004.

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto 188 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana 'El Pedregal', ubicado en la Localidad de Usaquén y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57357>

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 57 de 1887, Código Civil, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 137 del 4 de diciembre de 1959, "Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1989). Ley 9 del 11 de enero de 1989. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2004). Decreto 190 del 22 de junio de 2004. "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", en *Diario Oficial*, Bogotá.

ESTRATIFICACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA: UNA CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES¹

Oriana Cortés²

María Esperanza Corredor³

Ana Sabina Rodríguez⁴

¹ Este documento está basado en los documentos técnicos de soporte (DTS) de los Decretos Distritales 399 y 448 de 2014, que elaboramos en la Secretaría Distrital de Planeación.

² Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Antropología de la Misma Universidad. Actualmente hace parte del equipo del Despacho de la Secretaría Distrital de Planeación.

³ Economista de la Universidad Nacional de Colombia con especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina del Instituto de Estudios Urbanos de la misma Universidad. Actualmente es profesional en la Dirección de Estratificación de la Secretaría Distrital de Planeación.

⁴ Abogada de la Universidad de los Andes. Actualmente hace parte del equipo del Despacho de la Secretaría Distrital de Planeación.

La renovación urbana es un concepto que surge a propósito del mejoramiento físico de centros urbanos y barrios con condiciones socioeconómicas precarias de algunas ciudades europeas, hacia los años 70 del siglo pasado. Como política urbana, la renovación se concentró en la generación de estructuras para la vivienda, servicios e industria con el fin de dinamizar la economía de estos sectores (Balaban y Puppim, 2013). En la actualidad, entidades multilaterales como ONU Hábitat y algunos académicos han señalado la importancia de llevar a cabo una renovación urbana que, además de intervenir la infraestructura física, también contribuya a la generación de ciudades más compactas y ecológicas. Lo anterior, para disminuir los trayectos cotidianos de los ciudadanos y evitar la expansión urbana, por medio de la recualificación de áreas subutilizadas y la promoción de la mezcla de usos en estas (ver López, 2014).

La renovación urbana en Colombia cuenta con instrumentos legales que le permiten recualificar piezas urbanas con participación de los propietarios originales. En el caso de Bogotá, la administración de la ciudad tiene dentro de sus apuestas promover una renovación con participación no solo de los habitantes originales, sino además generar vivienda de interés prioritario (VIP) para población vulnerable. Aunque estas medidas crean incentivos para la inclusión de población que generalmente es excluida de estos procesos a lo largo de las ciudades en el mundo, entran en contradicción con otros instrumentos de subsidio y con tributos cuya definición depende de los aspectos físicos de las viviendas y del entorno. La

1. INTRODUCCIÓN

renovación urbana mejora estos aspectos al configurar cargas adicionales para dicha población, ya sea mediante la pérdida de un subsidio o por medio del aumento del impuesto, lo cual propicia su expulsión, dado que los ingresos de los hogares no se modifican. En otras palabras, los planes parciales de renovación urbana no modifican de manera directa la fuente de ingresos de estos propietarios, pero impactan el ingreso disponible del hogar al aumentar la carga tributaria y disminuir los subsidios (ingreso disponible = ingresos + subsidios - impuestos).

En los procesos de renovación urbana la Administración Distrital se ha encontrado con que i) con la recualificación física se aumenta la estratificación socioeconómica y con esto las tarifas de servicios públicos domiciliarios para propietarios originales sin un aumento de ingresos, lo que se convierte en una barrera para su permanencia. ii) La VIP para población vulnerable en localizaciones óptimas presentan características físicas a la que les corresponden tarifas de servicios públicos elevadas, con el mismo resultado del punto anterior. iii) El cambio en la estratificación socioeconómica genera una cadena de impactos que aumenta otras cargas tributarias como el impuesto sobre la propiedad (impuesto predial), derivado de un aumento en el avalúo catastral.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las restricciones que impone la estratificación socioeconómica sobre la renovación urbana y la gestión de un desarrollo territorial que no contribuya a procesos de gentrificación. Con este fin, analizaremos la relación entre estratifica-

ción socioeconómica y renovación urbana para el caso de las viviendas de reemplazo para los residentes originales de los proyectos de renovación urbana, y de la VIP para población vulnerable en las áreas de renovación. Iniciaremos con una breve descripción de los instrumentos de gestión para la renovación urbana; continuaremos con la explicación de la estratificación socioeconómica y las dificultades presentes en la implementación de planes de renovación –tomando como ejemplo las viviendas de reemplazo y la VIP en el Plan Parcial de Renovación Urbana Fenicia–, y concluimos con los desafíos que una renovación urbana incluyente implica en el sistema de focalización de subsidios y cargas tarifarias.

2. VIVIENDAS DE REEMPLAZO Y VIP EN RENOVACIÓN URBANA

Los procesos de renovación de las estructuras físicas implican una valorización de las rentas del suelo y la llegada de nueva población residente y flotante, que transforma las economías barriales. En este marco puede presentarse la expulsión o desplazamiento de la población que residía previamente en las áreas objeto de renovación, debido al aumento del costo de vida y el arribo de una nueva población con mayor poder adquisitivo, proceso que es denominado gentrificación.

En Colombia, se han elaborado varios instrumentos legales para evitar procesos de gentrificación en el marco de la renovación urbana. La Ley 388 de 1997 establece como instrumento de gestión de la renovación los planes parciales de renovación urbana (PPRU), en los que los propietarios del suelo intervenido tienen la opción de participar como socios en los proyectos, que después de un reparto equitativo comparten cargas y beneficios (Ley 388 de 1997, Artículo 119). Así mismo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Decreto 190 de 2004) estableció que el objetivo de la renovación urbana es reordenar zonas con localización estratégica que han per-

dido funcionalidad, calidad del espacio edificado y público, las cuales se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, y cuentan con una disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos (Artículo 159).

En la búsqueda de un proceso de renovación incluyente, la actual administración de la ciudad ha propendido por un proceso de *revitalización* en el que se busca recuperar el significado del territorio como bien colectivo y patrimonial, y «potenciar su dinámica socioeconómica, aumentar el verde urbano y mejorar las oportunidades de la ciudadanía en el acceso a un hábitat humano” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Artículo 22). El fin es disminuir la segregación, facilitando el acceso de la población a los servicios de la ciudad, independientemente de sus niveles de ingreso (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Artículo 5).

Así mismo, el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana presenta un modelo de ciudad incluyente que en materia de vivienda consiste en la construcción de VIP destinada a personas víctimas del conflicto armado, sectores sociales con una baja capacidad de pago o en condición de discapacidad. Estas viviendas se localizan en las zonas centrales, que son las áreas de *revitalización*, lo que contrasta con las viviendas sociales que venían construyendo las administraciones anteriores en las áreas periféricas, en zonas de riesgo por inundación o remoción en masa. En concordancia con esto, la administración expidió el Decreto 138 de 2015 que prevé un porcentaje mínimo de 30% de VIP en los proyectos de construcción, que puede pagarse en el lugar del proyecto o trasladarse a los proyectos priorizados por la Secretaría del Hábitat (Decreto 138 de 2015). Es decir, la renovación urbana incluye el desarrollo de VIP. Se trata, pues, de cambiar el patrón de crecimiento de la ciudad hacia uno más compacto y denso en las áreas centrales, mezclando usos e incluyendo no solo viviendas de precios altos sino también vivienda social, y así evitar el desplazamiento de los propietarios originales de las zonas a renovar.

En este contexto, la renovación urbana se puede realizar por medio de proyectos asociativos, que consisten en iniciativas gestionadas por la comunidad, con el acompañamiento del distrito, y pueden surgir de la iniciativa comunitaria de los propietarios originales, un promotor externo, o de la Administración Distrital, con un enfoque de protección de permanencia de los propietarios. Uno de los instrumentos de gestión del suelo para estos procesos son los planes parciales de renovación urbana, los cuales prevén que los propietarios originales participen como socios y reciban a cambio vivienda de reemplazo o inmuebles de otros usos, según lo que se acuerde en la entidad gestora para cada plan parcial. Si la renovación se realiza por otro mecanismo de gestión asociada, los propietarios tendrán un derecho de preferencia para adquirir los nuevos inmuebles que se desarrollen.

La doble estrategia, revitalización y exigencia VIP, tiene como objetivo que todos los ciudadanos participen de los beneficios del desarrollo físico de la ciudad. Sin embargo, las mejoras en las condiciones del entorno y de las viviendas para residentes originales y beneficiarios de VIP generan aumentos en los costos de vida de estos propietarios. Esto entra en contradicción con los incentivos desarrollados para evitar su desplazamiento, como se observará en el siguiente apartado para el caso del cobro de servicios públicos domiciliarios y del impuesto sobre la propiedad (impuesto predial).

3. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

El cobro diferenciado de servicios públicos domiciliarios se realiza a través de la estratificación socioeconómica, instrumento que fue ideado para definir las tarifas que deben pagar los hogares según sus condiciones socioeconómicas. Este es un mecanismo que busca identificar indirectamente la capacidad de pago de las personas a partir de aspectos físicos de las vivien-

das y del sector donde se localizan. En el caso de Bogotá, esta clasificación asigna un estrato de 1 a 6 a la manzana en la que se localiza la vivienda, y es la base para el cruce de contribuciones y subsidios. Aquellos que pueden pagar un mayor valor al costo medio de prestación del servicio contribuyen al subsidio de aquellos que no pueden pagar el valor de la tarifa plena; esto, en el marco del principio de solidaridad y el objetivo de redistribución de la riqueza establecida en la Constitución de 1991 y en la Ley 142 de 1994. El objetivo de este sistema es que las personas que habitan en los estratos altos (5 y 6) y los usuarios comerciales e industriales ayuden a los hogares que se encuentran en los estratos más bajos (1, 2 y 3) a pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Las variables que se tienen en cuenta para la asignación del estrato se dividen en dos grupos: (i) las variables relativas a la vivienda que son materiales de los techos y fachadas, tamaño del frente, vías de acceso y antejardines, entre otras; (ii) las variables relacionadas con el entorno de la vivienda, que se miden por zonas de hábitat y son las que mayor peso tienen en la definición del estrato. La metodología nacional ha definido veinte zonas de hábitat con características socioeconómicas homogéneas; entre ellas se encuentran, por ejemplo, las áreas de pobreza, que son sectores de la ciudad con conglomerados de vivienda carentes de planeación previa, construidos en materiales frágiles, con área reducida, sin espacios destinados para la cocina, baño o lavado de ropas. En estos sectores se encuentra una alta densidad habitacional y el área para espacio público es poca. Existen otras denominadas zonas de deterioro, donde las viviendas presentan techos envejecidos, aleros rotos, fachadas deterioradas, pinturas levantadas, puertas y ventanas corroídas, etc. Las calles y andenes son angostos y no cuentan con antejardines ni zonas verdes, debido a que no siguieron los patrones urbanísticos al momento de su construcción. También se encuentran las zonas de hábitat residencial exclusivo, que son espacios ocupados por edificaciones destinadas exclusivamente a viviendas grandes, de diseño moder-

no, con mantenimiento cuidadoso, zonas verdes, sistemas especiales de vigilancia privada y casi nula presencia de establecimientos económicos.

La metodología para la asignación de subsidios y contribuciones es diseñada por el gobierno nacional y aplicada por los gobiernos municipales, como lo ordena la Ley 142 de 1994. Esta se basa en un indicador indirecto porque, entre otras cosas, no se cuenta con la capacidad tecnológica, institucional, ni financiera para el procesamiento de información individualizada y actualizada que dé cuenta de manera directa de las condiciones socioeconómicas de los colombianos para la asignación de subsidios y contribuciones (DAPD, 2004).

La estratificación socioeconómica es una medida de focalización geográfica, es decir, asigna puntajes por manzanas para la definición de tarifas diferenciales. Al cambiar las condiciones físicas del entorno o la localización de los hogares, estas tarifas se modifican. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) han advertido sobre las posibles fallas de la estratificación, con el surgimiento de errores de inclusión y exclusión (Colombia, Corte Constitucional, 1994; CONPES 3386 de 2005). El CONPES ha recomendado analizar la capacidad de la estratificación para evaluar las condiciones de vida de la población, y así definir si es necesario reformarla o complementarla con otros mecanismos de focalización de subsidios (CONPES 3386 de 2005).

Como es de esperarse, esta metodología presenta errores de clasificación; hay errores de inclusión que consisten en la asignación de estratos subsidiados a viviendas en las que habitan hogares que pueden pagar el costo de prestación del servicio o un mayor valor. Los errores de exclusión, al contrario, son aquellos en los que hogares que no tienen capacidad de pago habitan viviendas contribuyentes, lo que implica que no reciben subsidio o no pagan la tarifa correspondiente a sus condiciones socioeconómicas. Este fenómeno no solo ocurre en el caso de la renovación urbana o el acceso a VIP, sino también con los cambios drásticos de las condiciones socioeconómicas de los hogares; por ejemplo, un hogar en el que la cabeza de familia pierde su empleo verá reducida su capacidad de pago, y se le dificultará continuar destinando el mismo gasto a los servicios públicos domiciliarios; es posible que deba sacrificar otras necesidades básicas para lograr cubrirlos.

De hecho, esto viene sucediendo con los hogares que habitan viviendas de estratos bajos. Según el análisis de la estructura de gasto realizada por la Secretaría Distrital de Planeación en asociación con el CID (2011), publicada en el libro *Capacidad de pago y calidad de vida urbana 2011*, estos sectores de la población son los que destinan mayor proporción de sus ingresos al pago de los servicios públicos domiciliarios, lo que sugiere que el esquema de estratificación socioeconómica es regresivo. Si el esquema fuera equitativo, los hogares podrían destinar mayor parte de sus ingresos a otros rubros de gasto tales como educación, salud, alimentación, etc. (DAPD-CID, 2005).

Tabla 1.
Estructura del gasto de los hogares bogotanos por estrato, Bogotá 2011

| | Estrato 1 | Estrato 2 | Estrato 3 | Estrato 4 | Estrato 5 | Estrato 6 | Estrato 9 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ALIMENTOS | 32.2 | 26.8 | 23.4 | 18.5 | 17.0 | 16.9 | 24.6 |
| ARRIENDO | 18.5 | 19.4 | 19.6 | 19.7 | 23.2 | 27.7 | 23.5 |
| ACUEDUCTO | 1.4 | 2.1 | 1.9 | 1.2 | 1.7 | 1.4 | 0.9 |
| ENERGÍA | 2.4 | 2.1 | 1.8 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.9 |
| GAS NATURAL | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.6 |
| TELÉFONO FIJO | 0.9 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 0.9 | 1.2 |
| ASEO HOGAR | 2.0 | 2 | 2 | 1.4 | 1.2 | 1.2 | 2.0 |
| SERVICIOS DE LA VIVIENDA | 26.0 | 27.5 | 27.2 | 25.1 | 29.0 | 32.7 | 30.1 |
| BEBIDAS ALCOHOLICAS Y TABACO | 0.7 | 0.8 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.7 |
| VESTUARIO | 7 | 6.9 | 5.3 | 3.5 | 3.3 | 2.4 | 4.3 |
| SALUD | 2.7 | 3.1 | 3.4 | 3.2 | 3.2 | 3.5 | 2.3 |
| MEDICINA PREPAGADA | 0.4 | 0.2 | 0.9 | 2.4 | 3.6 | 3.4 | 1.0 |
| EDUCACIÓN | 4.7 | 5.9 | 7.3 | 8.5 | 7.3 | 5.8 | 7.7 |
| SERVICIOS PERSONALES BÁSICOS | 2.7 | 2.7 | 2.4 | 1.8 | 1.8 | 1.4 | 2.3 |
| SERVICIOS VIVIENDA Suntuarios | 0.1 | 0.6 | 1.8 | 4.7 | 6.4 | 8.7 | 2.7 |
| TRANSPORTE Y COMUNICACIONES | 14.2 | 13.1 | 10.5 | 6.5 | 5.7 | 3.9 | 10.9 |
| TRANSPORTE Y COMUNICACIONES Suntuario | 1.8 | 3.2 | 4.8 | 6.3 | 6.1 | 6.2 | 4.9 |
| SERVICIOS PERSONALES | 1 | 1.2 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.5 | 0.9 |
| SERVICIOS PERSONALES Suntuarios | 0.1 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.8 | 0.7 | 0.3 |
| CULTURA Y RECREACIÓN | 0.8 | 1.1 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.1 | 1.2 |
| CULTURA Y RECREACIÓN Suntuario | 0.6 | 0.7 | 1.4 | 2.0 | 1.8 | 2.3 | 0.7 |
| GASTOS DURABLES BÁSICOS | 0.7 | 0.8 | 0.9 | 0.8 | 0.6 | 0.4 | 0.6 |
| GASTOS DURABLES | 3.7 | 3.9 | 4.2 | 5.9 | 4.1 | 5.1 | 3.4 |
| GASTOS DURABLES Suntuarios | 0.6 | 1.5 | 2.8 | 6.8 | 5.8 | 3.5 | 1.4 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: SDP-DANE. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

Tabla 2.
Gasto promedio mensual en servicios públicos domiciliarios y su proporción en los ingresos por estrato, Bogotá 2011

| Estrato | Gasto promedio (\$) | Proporción del ingreso (%) |
|---------|---------------------|----------------------------|
| 1 | 69.095 | 3,5 |
| 2 | 92.746 | 3,7 |
| 3 | 147.022 | 2,8 |
| 4 | 204.353 | 1,4 |
| 5 | 260.876 | 1,6 |
| 6 | 326.254 | 1,3 |
| Total | 127.427 | 2,5 |

Nota: En la Tabla 2 se observa que a pesar de que el gasto nominal en servicios públicos es mayor a medida que aumenta el estrato, el peso de este pago como proporción del ingreso es más alto para los estratos subsidiados.

Fuente: SDP-DANE. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

4. CASO PPRU TRIÁNGULO DE FENICIA

El PPRU Triángulo de Fenicia es uno de los proyectos de renovación urbana que se ha venido adelantando en los últimos años. Se encuentra localizado en el centro de la ciudad, en una zona con predominancia de usos residenciales, educativos y de comercio. Su promotor es la Universidad de los Andes, la cual propone una intervención en un área de 88.164 m² y contempla diversos usos. El proyecto incluye un total de 900 viviendas de las cuales 108 serán VIP y 400 viviendas de reemplazo; 25.000 m² de comercio (metropolitano, zonal y vecinal); 40.000 m² de oficinas y/o hoteles; 25.500 m² de uso dotacional; 3.500 m² de equipamientos públicos, y 50% en terrazas verdes (Universidad de los Andes, 2014).

Antes de la intervención urbana esta zona presentaba una disminución de la población residente, un desarrollo importante de comercio y servicio local enfocado hacia las universidades; entre estos servicios de destacan los predios destinados a parqueaderos para estudiantes y trabajadores de centros educativos y oficinas. Los estudios socioeconómicos que se realizaron previamente al desarrollo del plan parcial permitieron concluir que su población contaba con diversas situaciones socioeconómicas: familias en condiciones de vulnerabilidad habitando viviendas precarias en zonas de riesgo por remoción en masa, algunas en condición de informalidad, con hacinamiento, con altos índices de desempleo y bajos niveles de escolaridad; residentes comerciantes que prestan servicios a las universidades y centros de empleo de la zona, y rentistas propietarios de varios inmuebles de vivienda y negocios (Universidad de los Andes, 2014).

Este proyecto vinculó a los propietarios originales con un total de 400 viviendas de reemplazo ubicadas en el área del plan parcial, que van desde viviendas de 45m² hasta viviendas de 100 m². Adicionalmente, el proyecto contempla 108 VIP con prioridad para los residentes actuales de la zona en situación de vulnerabilidad. Estas viviendas contarán con buenas características arquitectónicas y entornos de alta calidad, lo que las clasificará en estratos altos (Universidad de los Andes, 2014).

El PPRU Triángulo de Fenicia propone transformaciones urbanísticas que cambiarán la clasificación de la zona bajo la lupa de la metodología de estratificación, en una zona residencial con comercio especial o compatible. Esto, debido a la presencia de establecimientos económicos, lo que en conjunto con las mejoras en las vías, los materiales de los techos y fachadas, resultará en manzanas de estrato 5. El impacto en términos de pérdida del subsidio es sustancial si se considera que previo a la construcción de los PPRU la zona contaba con 169 predios en estrato 2 y 203 en estrato 3. Los hogares estrato 2 verían

duplicada su factura, y aquellos estrato 3 deberían pagar un valor adicional a la mitad de lo que pagan actualmente.

En el caso de la VIP, destinada a personas que por sus condiciones de vulnerabilidad tienen una muy baja capacidad de pago y por esta razón son beneficiarias del subsidio de vivienda, se realiza el mismo cálculo pero partiendo del estrato 1, el cual recibe el mayor subsidio en la tarifa de los servicios públicos domiciliarios (70% en el caso de acueducto y alcantarillado). En ese sentido, el aumento en la factura corresponde a un 183% si la vivienda nueva queda clasificada en estrato 3, a 233 % en estrato 4, y a 300 % en estrato 5 y 6. A partir de lo anterior se evidencia que estos hogares beneficiarios de VIP no podrían permanecer en una vivienda clasificada en un estrato mayor a 1, pues el aumento porcentual al subir del estrato 1 al 2, y en adelante, es significativo y desproporcionado para los ingresos estimados para esta población en condición de vulnerabilidad, que por lo general habita en barrios informales de la ciudad, clasificados en estrato 1.

Tabla 3.
Aumento porcentual en la factura de servicios públicos domiciliarios frente a un aumento en el estrato

| | 1 | Estrato original | | |
|--------------------------|---|------------------|------|-----|
| | | 2 | 3 | |
| Estrato Después del PPRU | 1 | - | - | - |
| | 2 | 100% | - | - |
| | 3 | 183% | 42% | - |
| | 4 | 233% | 67% | 18% |
| | 5 | 300% | 100% | 41% |
| | 6 | 300% | 100% | 41% |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación-Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

Si se revisa el impacto de este aumento de la facturación en los ingresos de los hogares, se puede evidenciar la carga para el hogar.

Tabla 4.
Disminución en el ingreso del hogar frente a un cambio en el estrato

| | Estrato original | | | |
|--------------------------|------------------|--------|-------|---|
| | - | 1 | 2 | 3 |
| Estrato después del PPRU | 1 | - | - | - |
| 2 | -10,8% | - | - | - |
| 3 | -15,2% | -7,7% | - | - |
| 4 | -17,9% | -9,0% | -6,4% | - |
| 5 | -21,5% | -10,8% | -7,6% | - |
| 6 | -21,5% | -10,8% | -7,6% | - |

Nota: Según las cifras establecidas en la Tabla 4, por ejemplo, para el caso de los hogares del PPRU Fenicia que habitan las viviendas en estrato 2 verán reducido sus ingresos en cerca de un 10,8%; por su parte, los hogares de estrato 3 perderán un 7,6% de su poder adquisitivo.

Fuente: Dirección de Estratificación-Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

5. MEDIDAS TOMADAS POR EL DISTRITO

La estratificación socioeconómica ha sido utilizada para usos distintos a la asignación de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios. En un estudio reciente de la Secretaría Distrital de Planeación en conjunto con la Universidad del Rosario se identificó que la estratificación es una variable en 122 procesos que no tienen relación con la asignación de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios, como por ejemplo la aprobación de créditos, asignación de subsidios de carácter social y focalización de recursos, entre otros. Esto quiere decir que el cambio de estrato afecta al hogar no solo en la definición de tarifas de servicios públicos, sino también en otros servicios que influyen en la decisión de participar en los PPRU.

Si bien es natural que el sistema tenga fallas, pues la estratificación es un sistema indirecto de cálculo de la capacidad de pago de los hogares, los casos de la VIP y las viviendas de reemplazo son dos situaciones que promueve el distrito y que entran en contradicción con el sistema de subsidios cruzados. Con el fin de mitigar estos efectos adversos en los proyectos de renovación urbana y en la oferta subsidiada de VIP, la Administración Distrital expidió los Decretos 399 y 448 de 2014. Por medio del Decreto 399 de 2014 se estableció que la VIP subsidiadas por el distrito tendrán asignado el estrato 1. Por su parte, el Decreto 448 de 2014 estableció que en los casos de renovación urbana en los que se den viviendas de reposición a los habitantes originarios se les mantendrá el estrato original, si este era 1, 2 o 3. En las dos modalidades la medida tiene una vigencia de 10 años y se pierde el beneficio en caso de venta o arriendo de la vivienda.

Estas medidas se sustentaron en los siguientes argumentos. En primer lugar, en la aplicación del principio de justicia tributaria, según el cual los gravámenes no pueden exceder la capacidad de pago de las personas gravadas. Este concepto resalta la importancia de reconocer la capacidad de pago de los sujetos que se ven afectados con la implementación de proyectos en sus territorios. La Corte Constitucional ha resaltado sobre esta materia que:

La proporcionalidad y la razonabilidad de las normas tributarias, tienen que proyectarse sobre los distintos elementos del tributo, de suerte que el sistema fiscal resultante desde el punto de vista de la justicia y la equidad pueda reclamar el atributo de legitimidad sustancial. La tributación es de suyo la fuente de los deberes tributarios y éstos no pueden superar el umbral de lo que en un momento dado resulta objetivamente razonable exigir de un miembro de la comunidad. En este sentido sería indudablemente expoliatorio el sistema tributario que expandiera su base de recaudo hasta comprender los recursos que las personas emplean para satisfacer sus necesidades mínimas vitales. (Colombia, Corte Constitucional, 1994, subrayado propio)

En segundo lugar, las medidas se sustentaron en la aplicación del principio de igualdad, pues en la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual se regula lo relativo a la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, el gobierno nacional dispuso que “se considerarán como estrato socioeconómico uno [1] las viviendas de interés prioritario durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos” (Artículo 17). Lo anterior, con el fin de promover desarrollos urbanísticos de alta calidad. Es decir que la VIP subsidiadas por la nación sí cuentan con una medida para mitigar los efectos adversos de la estratificación.

En tercer lugar, en ambas propuestas se pudo concluir que fijar el estrato 1 a la VIP y mantener el estrato original (1, 2 y 3) en las viviendas de reposición en Bogotá son medidas financieramente viables para el distrito, si se considera que es un instrumento eficaz contra la segregación en la

ciudad; esto, porque evita procesos de gentrificación vía servicios públicos domiciliarios, y porque lo que se recauda con las contribuciones de la nueva población que llegará a residir en estratos altos superará el valor de lo que el gobierno deja de percibir al subsidiar a la población beneficiaria de VIP y a propietarios de viviendas de reposición.

6. CONCLUSIONES

Del análisis anterior se puede concluir que en todos los proyectos de renovación urbana la re-ualificación del entorno y el desarrollo de viviendas aumentarán la estratificación. Para propietarios originales de estratos bajos esto tiene como consecuencia una disminución del ingreso disponible del hogar, derivado de la pérdida del subsidio en servicios públicos domiciliarios y del aumento en el pago del impuesto predial, entre otros factores, mientras los ingresos permanecen constantes. Es el mismo caso para la VIP, pues son viviendas nuevas con características físicas y del entorno a las que se les asignará una clasificación de estrato socioeconómico igual o mayor a 3, dada la definición de las zonas de hábitat anteriormente mencionadas.

Si bien la administración de la ciudad ha tomado medidas para mitigar estos efectos, estas son temporales y no solucionan el problema estructural que resulta de la incompatibilidad de instrumentos que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población, subsidiando el consumo de servicios públicos domiciliarios y garantizando el acceso a vivienda digna. Todo esto se da en el marco de un modelo de ciudad incluyente que tiene como principal eje temático “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Históricamente la ciudad se ha desarrollado ubicando a los más pobres en la periferia sur, en zonas de riesgo por inundación o remoción

en masa, desarrollos de vivienda que en sus orígenes fueron informales y de autoconstrucción⁵. Dadas las características físicas del entorno de estas viviendas, la estratificación socioeconómica clasificó de manera correcta estas zonas en estrato 1 y 2.

La aplicación del sistema de estratificación en el contexto de renovación urbana de zonas centrales de la ciudad, con oferta de vivienda social de calidad para población con diferentes vulnerabilidades, permite concluir que el instrumento pierde la capacidad de identificar entre hogares contribuyentes y subsidiados. La transformación física de la ciudad desestabiliza las variables centrales del sistema de estratificación: las condiciones físicas del exterior de las viviendas y de su entorno. Aplicar la estratificación significa desconocer los subsidios a personas que aunque no aumentan sus ingresos acceden a vivienda de mejor calidad, y perpetuar la relación entre condiciones socioeconómicas de los hogares y estado físico de las viviendas que comienzan a cambiar, a medida que la ciudad se transforma y responde a iniciativas no solo de mercado, sino a una política incluyente.

El sistema de estratificación está definido por la ley nacional, y su cambio debe pasar por la articulación de los gobiernos municipales y el nacional, teniendo en cuenta las particularidades de la renovación urbana que comienza a llevarse a cabo en las grandes ciudades del país. Este no es un proceso aislado; los imperativos ambientales y urbanos exigirán cada vez más que las grandes ciudades se compacten y renueven sus estructuras subutilizadas. Para esto se deben buscar mecanismos de asignación de subsidios y de definición de la carga tributaria de mayor flexibilidad, que identifiquen de manera precisa las condiciones socioeconómicas de la población y se articulen de manera armónica con los demás instrumentos de gestión territorial, los cuales son cada vez más incluyentes con los ciudadanos.

5. Según las cifras de la Secretaría Distrital de Planeación, para 2015 se contaba con 1.688 barrios de origen informal en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Balaban, O., y Puppim, J. A. (2013). *Urban Regeneration and Climate-friendly Development: Lessons from Japan*. United Nations University [en línea. Fecha de consulta 23 de Septiembre de 2015]. Naciones Unidas. Recuperado de: <http://unu.edu/publications/articles/urban-regeneration-and-climate-friendly-development-lessons-from-japan.html>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Decreto Distrital 138 de 2015, "Por el cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo 489 de 2012 para asegurar el cumplimiento del Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá, D. C. 2012-2016, y se adoptan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). Decreto Distrital 448 de 2014, "Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto Distrital 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994, "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1537 de 2012, "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.", en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994). Sentencias, "Sentencia C-252 /97; Sentencia C-335 de 1994", Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios*. (Documento CONPES 3386 de 2005). Bogotá: DNP

DAPD. (2004). *La estratificación en Bogotá D.C. y Estudios Relacionados 1983 - 2004*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

DAPD-CID. (2005). *La equidad de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y su impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

López Moreno, E. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina.* Colombia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU Hábitat.

Universidad de los Andes. (2014). *Ajustes a la formulación Plan Parcial Triángulo de Fenicia.* Plan Parcial Triángulo de Fenicia. [en línea. Fecha de consulta 23 de Septiembre de 2015] Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan_Parcial_Tri%E1ngulo_Fenicia/DTS%202014-08-08-min.pdf

SDP. (2014). *Aglomeración y condiciones de vida en Bogotá D.C.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá

SDP-DANE. (2011). *Encuesta Multipropósito de Bogotá.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá

SDP-UNAL. (2012). *Calidad de vida urbana y capacidad de pago de los hogares bogotanos 2011.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá

LAS TRANSFORMACIONES URBANAS: ¿TRÁMITES O PROCESOS? LA INSTITUCIONALIDAD EN LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA

Clemencia Escallón Gartner¹

1. Arquitecta, especialista en Diseño Urbano y Gobierno y Políticas Públicas, y magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Profesora de cátedra e investigadora vinculada en la Universidad de los Andes en el Departamento de Arquitectura y el Cider, y en la Universidad del Rosario en el programa de Gestión y Desarrollo Urbanos- Ekística. En el desempeño de cargos públicos directivos y en desarrollo de actividades investigativas y académicas ha adelantado reflexiones sobre las transformaciones urbanas, tanto en ciudad en consolidación como en sectores centrales, para la comprensión y análisis de las trayectorias y las condiciones de los procesos, y el papel desempeñado por los actores tanto públicos como privados y colectivos. Esto último particularmente se estudió desde el trabajo de grado del magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, el cual publicado con el título "Gobernanza en proceso de regeneración urbana". Correo electrónico: cescallo@uniandes.edu.co

1. INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Bogotá, los procesos de transformación urbana vinculados a escenarios de renovación han sido históricamente motivo de interés técnico y de oportunidades políticas. La respuesta a estos procesos se ha orientado prioritariamente a escenarios de planeación y a desarrollos normativos o reglamentarios que no han generado avances significativos en el tema. Parecería que lo que impide construir caminos ciertos de avance con proyectos y procesos eficientes tiene que ver con:

- Falta de claridad en la estrategia;
- Divergencia en los intereses de los actores vinculados;
- Desconfianza e incertidumbre.

A pesar de los avances de la última década, el panorama sigue siendo precario: pocas iniciativas aprobadas, con pocos avances en sus actuaciones que no permiten cambiar la apreciación de estancamiento del proceso de renovación en la ciudad. Dichos procesos no parecen tener reconocimiento en la opinión pública como estructuradores de cambio; no tienen más dolientes que los mismos promotores, bien sean privados o públicos y, si bien son atractivos en escenarios profesionales y académicos, no parecen ser significativos en los espacios de disertación política sobre la ciudad, ni se incorporan en los rumbos deseados para su futuro.

El interés de este artículo es abrir la puerta a reflexiones que tengan que ver más con la institu-

cionalidad de los procesos que con la normativa y los reglamentos; más con el reconocimiento de las motivaciones, intereses y escenarios de encuentro de los actores, que con fases y tiempos reglamentarios para tramitar un plan parcial. En resumen, el objetivo es indagar por la calidad de las relaciones entre los interesados, el número y nivel de los espacios de interacción requeridos y la comunicación necesaria que permitirá formular y gestionar procesos de transformación que sean reconocidos y valorados por muchos; preguntarse por la factibilidad de comprometer una masa crítica de ciudadanos motivados por “los proyectos de Bogotá”, como se deberían denominar.

2. LOS CONCEPTOS Y LAS PREGUNTAS PARA ORIENTAR LAS TRANSFORMACIONES URBANAS

El desafío que implica a las ciudades latinoamericanas el crecimiento irreversible, con expansiones urbanas periféricas y con desarrollos desiguales en la ciudad construida, impone retos en relación con la reflexión que debe orientar su transformación.

Siguiendo el discurso urbanístico internacional sobre intervenciones urbanas, de las denominadas “intervenciones R” (reciclar, recuperar, re-

formar, rehabilitar, reordenar, renovar, revitalizar y regenerar) y como lo explica Secchi (1984), recuperar lo construido no es una idea reciente: actualmente la ciudad evidencia un potencial de crecimiento desde adentro, que cambia la estrategia de crecimiento exterior o por expansión que había dominado la reflexión y la acción en el siglo XX. Se apuesta entonces por acciones puntuales y cuidadosas del entorno en el que se insertan que valoren las “preexistencias urbanas y arquitectónicas que superan la idea de patrimonio” (Arteaga, 2013: 58).

En este sentido, los términos son particularmente importantes. El término *renovación* tiene una fuerte connotación física y pone énfasis en acciones sobre el entorno construido, mientras que *rehabilitación*, *revitalización*, *recuperación* y *regeneración* son términos que tienen una connotación económica y social de mayor peso, sin descartar la dimensión física de las intervenciones (Rojas, 2004: 17). Por ejemplo, la regeneración urbana, desde la propuesta de Robert y Sykes (2000), es un proceso de *gestión urbana* que integra de manera comprensiva los problemas y las soluciones; las actividades de intervención se van generando en la interacción y en el consenso público-privado, ya que con énfasis en el rol de la comunidad en la toma de decisiones y en esa interacción de actores se da importancia a los deseos y aspiraciones, y se reconoce esencialmente el proceso de cambio. Este enfoque se explica también, como lo plantea Harvey (1977), a partir del proceso social; de esta forma es factible considerar la forma espacial como resultado, lo cual implica avanzar en “traducciones” de lenguajes entre lo social y lo espacial. Esta consideración de procesos de transformación urbana tiene un ahora y un después, que deben ser entendidos y comprendidos por quienes requieren el cambio y lo van a vivir (Horita, 2009). En un proceso de este tipo las personas redefinen su entorno urbano y su sentido social, y seguramente habrá un cambio físico que debe ser entendido como un proceso comunicativo. Con ello se pretende minimizar la exclusión social, el desbalance de poder, los conflictos, la indiferencia y la pérdida de capital social, que son usuales en estos procesos colectivos.

En resumen, lo evidente es que estos procesos no son solamente estructuras físicas a intervenir sino, como lo expresan también otros autores, son “escenarios donde se construyen o debilitan los lazos sociales, se reconocen las tensiones entre espacios públicos y privados, se evidencian las dimensiones de la vida social donde emergen las luchas y disputas por el acceso a recursos sociales y por la apropiación y control del espacio urbano” (Ramírez, 2009:164).

En el caso de Bogotá, vale la pena preguntarse por el enfoque de la política de renovación, porque como lo menciona Arteaga (2013) “(n)o existe una posición crítica sobre los efectos que hasta el momento ha tenido este tipo de actuaciones radicales, el marco normativo necesario para orientar este tipo de intervención no es preciso, las entidades públicas encargadas de liderarlos no logran avanzar en planeamiento y gestión, la ciudadanía que se ha visto más afectada que involucrada en estos procesos no ha alcanzado una participación efectiva hasta el momento. En definitiva, la política de renovación urbana en Bogotá ha sido objeto de constante debate sin lograr consensos al respecto” (Arteaga, 2013: 69).

Si se aceptan aproximaciones conceptuales, como las anteriores y se reconoce la situación en Bogotá, las preguntas de arranque que se deben hacer en relación con la renovación urbana parecerían ser distintas a las que hasta ahora motivan la renovación: de ¿dónde se hace la renovación? a ¿para qué se hace la renovación?; de ¿cómo se hace la intervención? a ¿con quién y cuándo se adelantan las transformaciones? Para ir construyendo preguntas más de fondo que serán las que nos permitan caracterizar el proceso: ¿cuáles con los atributos que caracterizan el proceso?, ¿qué tan legítimo es?, ¿qué tanta participación y transparencia ha habido? Para finalmente indagar sobre las condiciones del aprendizaje colectivo que inciden en la calidad de la gobernanza en los procesos de transformación urbana y que permiten constituirse en escenarios de equidad.

3. ¿QUÉ ESTÁ CAMBIANDO?

Revisando la trayectoria de la renovación en el país y en Bogotá en las últimas décadas es evidente que hay un aspecto principal en relación con las actuaciones, y es la multiplicidad de normas que regulan el proceso. Desde el nivel nacional se han expedido cinco leyes y cinco documentos Conpes, entre 1998 y 2012, y en el caso de Bogotá, entre 2012 y 2015, se expidieron 8 decretos reglamentarios y varias resoluciones que se listan más adelante (Secretaría Distrital de Hábitat, 2015). El esfuerzo lo hace el sector público mediante desarrollos legislativos y normativos, considerándolos necesarios y suficientes para que las actuaciones se concreten. La pregunta de un funcionario de alto rango en el nivel nacional, en un foro sobre el tema de renovación² es muy significativa al respecto: "(...) Ya se tienen todas las leyes, ya se reglamentaron todos los temas, ¿por qué no hay proyectos de renovación en marcha?".

Para tener una mejor lectura de esta situación es preciso revisar con más detalle el caso de Bogotá. En las décadas de los 60 y 70, la renovación fue entendida como tratamiento urbanístico, aplicable a sectores urbanos donde era necesaria la intervención concertada entre el Estado y los particulares; desde un punto de vista más político, como un mecanismo para reafirmar puntos neurálgicos de la estructura urbana. En ambos casos fue una disposición normativa, más que una reflexión teórica sobre cómo afrontar el deterioro, la obsolescencia y el cambio del espacio urbano consolidado (Salazar y Cortés, 1992).

Los avances legislativos de finales de la década de los 80, con la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, y una década después con la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, marcaron otra tendencia para los procesos urbanos de transfor-

mación. Con la Ley 9 se reglamentó, por primera vez en el país, la protección de los moradores en procesos de renovación; con la Ley 388 se propuso, desde los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), una amplia batería de instrumentos para la gestión de la denominada renovación urbana, que apoyaron decisiones de clasificación de suelo, aplicación de tratamientos y otras normas reglamentarias. Sumado a los recursos legislativos, los cambios institucionales de finales de los 90 generaron en Bogotá un panorama diferente. La creación de la Empresa de Renovación Urbana (ERU) en 1998 y la definición en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000 del tratamiento y del programa de renovación, suponían escenarios de coordinación y espacios de confianza para la actuación entre los agentes públicos y privados. En efecto, y como nunca se había visto en la ciudad, los operadores privados se motivaron a presentar sus iniciativas: en la Secretaría de Planeación se radicaron, en el curso de la década pasada, 31 propuestas para desarrollar planes parciales de renovación³. Sin embargo, el estancamiento de los trámites era evidente y se criticó en su momento la debilidad institucional y el enfoque especulativo a partir del cual se generaban propuestas excluyentes, tendientes a generar mayor segregación.

Más recientemente, en el 2012, el inicio de la actual administración se caracterizó por manifestar abiertamente una posición distinta: frente a la construcción de un territorio que garantizara el acceso equitativo a la ciudad, "(...) la renovación debe concebirse como *revitalización* modificando los criterios convencionales de corte inmobiliario asociados a especulación y desplazamiento de población" (Secretaría Distrital de Planeación, 2012: 61-63). En el Plan de Desarrollo 2012-2016 se planteó la revitalización para recualificar y actualizar zonas deterioradas del centro de la ciudad, con el objetivo de fortalecer la residencia y generar nueva oferta de unidades habitacionales que permitan disminuir la segregación socioespacial de la ciudad; en sus estrategias se priorizó la permanen-

2. Foro sobre la Renovación Urbana en Colombia. Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, septiembre, 2012.

3. De las 31 solicitudes, a finales de 2011, tres habían recibido viabilidad y solo una había sido adoptada como plan parcial (Escallón, 2014).

cia de los propietarios y habitantes originales, o su vinculación voluntaria a proyectos asociativos. En resumen, con la revitalización como estrategia de intervención se busca la densificación, siguiendo el principio básico orientador de la permanencia de los propietarios originales; como proyecto aplicado en el centro ampliado se buscó crecer verticalmente, ofreciendo vivienda de interés prioritario, para combatir decididamente la segregación.

En este escenario se reconoció que para el programa de vivienda se requerían ajustes normativos, implementación de mecanismos de gestión, adopción de modalidades de subsidio a la oferta, sistemas de arrendamiento con opción de compra e innovación en tecnologías, diversificación de agentes, escalas de proyectos y reorganización institucional, entre otros. Todo lo anterior se consignó recientemente en decretos reglamentarios sobre diferentes tópicos: Calificación y localización de terrenos para la construcción de VIP (Decreto 138/2015); Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Decreto 195 de 2014 y varias resoluciones); Utilización de bienes fiscales distritales (Decreto 165 de 2014); Política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos (Decreto 448 de 2014); Condiciones urbanísticas, financiación de redes de acueducto, alcantarillado y espacio público (Decreto 562 de 2014); Incentivos a la renovación (Decreto 539 de 2012); Derecho de preferencia para propietarios y poseedores (Decreto 166 de 2014); Compensaciones sociales para propietarios (Resolución 844/2014), y Subsidio de vivienda para hogares que viven en alquiler (Decreto 158 de 2015).

Ahora, si bien es evidente el cambio de estrategia y el enfoque de revitalización se mantiene en la reglamentación, los esfuerzos aún no evidencian avances y desarrollos significativos en los proyectos en la ciudad.

4. LOS PROCESOS Y LOS TRÁMITES. DIFERENCIAS IMPORTANTES PARA LA LEGITIMIDAD DE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS

Investigaciones recientes en Bogotá demuestran que en los procesos de transformación urbana se generan relaciones de tensión entre los intereses de los distintos actores: los colectivos –liderados por los agentes de gobierno– y los privados –los residentes y usuarios, los propietarios y los gestores urbanos e inversionistas– no coinciden en el propósito de la transformación. La renovación urbana es percibida como un negocio inmobiliario y algunos actores no reconocen los propósitos de beneficio general que esta tiene. Los propietarios y residentes se consideran perjudicados por la renovación a pesar de comprender que en los proyectos se propone dejar más espacio público y más cesiones, pues se sienten afectados en forma personal y no les resulta claro cómo los proyectos mitigarán esos impactos sociales y económicos. Por su parte, para los funcionarios públicos involucrados la renovación es un problema de gestión, con un componente social que lo hace diferente a otros proyectos inmobiliarios o programas de la ciudad (Escallón, 2014).

Autores como Pierson (2004) proponen que a partir de argumentos vinculados a conceptos como el de la “dependencia de la trayectoria”⁴ es posible revigorizar el análisis del poder en las relaciones sociales y mostrar desigualdades que pueden enraizarse en las organizaciones e insti-

4. Autores como Pierson (2004) y Skocpol (2008) explican la dependencia de la trayectoria como “procesos que generan múltiples resultados y que dependen de una secuencia particular en la que los eventos ocurren” (Skocpol, 2008: 20). Es un concepto que se caracteriza desde el institucionalismo histórico en la ciencia política al abordar cuestiones amplias, tomar en cuenta el tiempo, especificar secuencias y analizar contextos macro donde se formulan hipótesis sobre efectos combinados (instituciones y procesos).

tuciones, y que son útiles para comprender y analizar las asimetrías de poder y el posicionamiento de la autoridad política en relación con los otros actores (particulares/privados). Es decir, cuando unos actores están en posición de imponer reglas y condiciones a otros el empleo del poder refuerza a dichos actores, quienes pueden utilizar la autoridad política para cambiar las reglas del juego (instituciones formales y/o políticas públicas) a fin de aumentar su poder. Esos cambios no solo se dirigen prioritariamente a su beneficio, sino que incrementan su poder para una acción política en detrimento de otros actores (rivales) (Pierson, 2004:36).

Lo anterior evidencia la necesidad de entender que una transformación urbana no requiere solamente procedimientos que la regulen. Deben considerarse la condición y calidad de las relaciones entre los actores, el reconocimiento de las reglas de juego que se establecen y la calidad de los espacios para la toma de decisiones en relación con el propósito de la actuación urbana.

Para acercarse a reconocer estas condiciones en Bogotá, es particularmente interesante conocer las decisiones tomadas recientemente en el Decreto 448 de octubre de 2014, el cual busca proteger e incentivar a los propietarios originales en los proyectos de renovación con derechos preferenciales en vivienda de reemplazo y conservación del estrato, el reconocimiento de la importancia de los arrendatarios y la posibilidad de derechos preferenciales para la postulación al subsidio de vivienda.

Se observa que en los considerandos se reafirman antecedentes constitucionales y legales con la ya mencionada Ley de Reforma Urbana y de Desarrollo Territorial, que propenden por el acceso a los bienes y servicios urbanos por parte de todas las personas, y en particular por las de menores ingresos; además, reglamentan que

en los planes de renovación deben contemplarse de manera efectiva los moradores, para evitar procesos de expulsión. Es también importante el vínculo de los pactos internacionales de derechos, para reiterar que los Estados Parte⁵ deben prevenir los desalojos forzosos y están obligados a utilizar todos los medios apropiados para promover el derecho a una vivienda adecuada (Pacto DESC)⁶.

Todo lo anterior para reafirmar que el Estado, de manera especial, “intervendrá para asegurar en forma progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos” (Decreto 448 de 2014).

Ahora, siguiendo la línea de análisis planteada en este texto, vale la pena reiterar la pregunta: ¿qué cambia en el enfoque de los procesos de transformación desde este decreto? Parecería que el cambio se presenta en dos escenarios, uno aparentemente claro y desarrollado, y otro difuso en los tiempos y las instancias:

1. Se define una política de incentivos para que se promueva la protección de moradores (Artículo 1).
2. Se insinúa un proceso para la aplicación de los incentivos del decreto. Se definen tiempos y condiciones para la aplicación de incentivos (Artículo 4, 7,8 y 10).

Con la política de incentivos se busca disminuir las causas de exclusión y segregación. Los incentivos son de carácter normativo, tributario y de aplicación de instrumentos (subsidio). Para aplicar incentivos, también se define la posibilidad de constituir proyectos asociativos con la vinculación de propietarios originales, inversionistas y constructores, y con ello la Secretaría Distrital de Hábitat puede incluir las disposiciones perti-

5. Término mencionado en los considerandos del Decreto 448/2014. Se incluye en la Observación 7 del Pacto DESC.

6. Derechos económicos, sociales y culturales. Ley 74 de 1968.

nentes para que se adopten las medidas de protección y derechos preferenciales, se apliquen incentivos de trámite, y determinaciones urbanas y de gestión social (Artículo 3 y 4).

En relación con el procedimiento, son importantes dos elementos. Por un lado, se reconoce claramente en el decreto la existencia de otros interesados: poseedores, usufructuarios y quienes desarrollan actividades económicas en el sector, para acompañarlos y brindarles asesoría técnica y lograr una efectiva participación en los proyectos. Por otro, se definen los tiempos en los cuales se debe formalizar esa condición⁷.

Ahora, lo complejo, y lo que hace muy desequilibrado el panorama, es que en el primer escenario de incentivos parece entenderse quién lo hace y para qué, y en el segundo escenario de actores y condiciones no es tan claro quién lo hace, no se especifica cómo se hace y tampoco es claro para qué.

Es fundamental que los residentes, en la calidad que sea, se enteren, se informen y comprendan, de manera oportuna y suficiente, lo que implica ser propietario, usufructuario, arrendatario y/o comerciante en un área urbana que se piensa transformar. Los tiempos previstos en el decreto para cumplir las condiciones que viabilizan la aplicación de incentivos parecerían ser no solo anteriores a los que se determinan como trámite del plan parcial o el instrumento de planeamiento pertinente, sino desligados entre sí. Es decir, se hace necesario pensar en otros componentes y condiciones que estarían vinculados a la garantía de espacios e instrumentos de comunicación urbana efectiva, y en el compromiso y liderazgo de las entidades públicas en el proceso, sin importar si la promoción es pública o privada, y si después se constituye o no en proyecto asociativo. A nadie le debe tomar por sorpresa que está formando parte de un proceso urbano, que además está ligado a un trámite y que, como en el caso de los arrendatarios, debe verificar su condi-

ción por vías judiciales para aplicar importantes incentivos como la conservación de estrato original.

Lo anterior tiene que ver con el carácter público y colectivo de una transformación urbana. Los actores públicos y políticos deben reconocer que esa transformación no puede ser solamente una decisión de mercado para densificar, sino que construir una mejor ciudad requiere que las entidades públicas también tomen las riendas en la gestión del proceso. Solo así parecería que se pueden minimizar los procesos de expulsión de residentes (gentrificación) y, además, se asumiría con firmeza el reconocimiento colectivo de los procesos de transformación en relación con la visión de futuro de la ciudad. Es evidente que una transformación urbana no requiere solamente procedimientos que la regulen. Se reitera la importancia del reconocimiento de los actores, sus relaciones y las condiciones para la toma de decisiones. Para que estos procesos urbanos sean colectivos y tengan una alta dosis de legitimidad, parece útil mirar las transformaciones urbanas, en este caso de renovación, como escenarios de gobernanza entendidos como escenarios de acción colectiva. Para ello son pertinentes enfoques como el definido por Hufty (2009), el cual aproxima la gobernanza a un fenómeno social que identifica el proceso y las interacciones entre actores vinculados en un asunto colectivo, y que construye las decisiones y las normas sociales; un proceso en el cual las decisiones legislativas y normativas son instituciones que generan las reglas de juego y acompañan el cambio institucional. Otros autores como Lockwood (2010) proponen que un proceso de buena gobernanza se apoya en dos principios básicos: ética –es aceptable en términos de valores– y racionalidad –hay conexiones lógicas entre propósitos y resultados, y se identifican con claridad formas de aplicación y canales de comunicación–. Por último, en el marco de evaluación de la calidad de la gobernanza debe estar explícitamente relacionada la efectividad administrativa, en una construcción que vincule la capacidad institucional y el contexto de soporte (Lockwood, 2010:755).

7. El Artículo 8 menciona que seis meses antes de la formulación del plan parcial se debe demostrar titularidad del derecho real de dominio y la condición de usufructuario registrada en el folio de matrícula inmobiliaria.

5. EL POSICIONAMIENTO EN EL IMAGINARIO PÚBLICO DE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS. UN ACTIVO DE LA CIUDAD

Si bien son importantes las normas para regular los procedimientos, más significativo es el reconocimiento de la calidad y condición del proceso por parte de la comunidad, los ciudadanos y las instituciones. En Bogotá, la renovación es vista por algunos como una oportunidad para desarrollar propuestas importantes y, como ya se mencionó, las percepciones de los actores son muy diferentes. Algunos actores privados, como inversionistas y promotores, perciben su esfuerzo individual y aislado de otras iniciativas urbanas; los propietarios y residentes perciben las decisiones de los proyectos como caprichos de los promotores, sean públicos o privados, y hay muchas evidencias que muestran que es allí donde se genera el conflicto.

Las expresiones de los actores en relación con las percepciones sobre el programa de renovación en la ciudad permiten observar, por un lado, la bajísima comprensión del enfoque técnico desde instrumentos como el POT y, por otro, el desconocimiento del discurso político, por ejemplo el que subyace al plan de desarrollo actual de la ciudad frente a la revitalización. Se empieza muy tangencialmente –y apenas por algunos actores– a valorar de forma positiva el enfoque de revitalización por el acento que ponen en las interacciones y la validez de la estrategia en relación con el reconocimiento de lo existente.

Para entender el estado del arte de las transformaciones urbanas en el año 2015 en Bogotá, hay que hacer indagaciones en varias fuentes y compararlas desde la información disponible en la ciudad.

En el documento de Plan de Desarrollo 2012-2016, encontramos que la revitalización del centro-centro, del centro ampliado y de los bordes urbanos forman parte del primer eje: una ciudad que supera la segregación y la discriminación; es decir, el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. También se define el programa de revitalización y las estrategias de actuación en el centro tradicional y el centro ampliado, y los proyectos prioritarios se componen de las siguientes intervenciones urbanas de iniciativa pública priorizadas:

1. Proyecto Piloto Mártires
2. Revitalización Zona Industrial
3. Ciudad Salud Región (Incluye Hospital San Juan De Dios)
4. Proyecto Campín
5. Revitalización Centro Tradicional

Y en coordinación con otros niveles de gobierno y sector privado:

- Centro Administrativo Nacional (CAN)
- Innobo
- Operación Aeropuerto

Siguiendo los principios también definidos en el plan, se espera que las intervenciones, al menos las que lidera el sector público, se enmarquen en estos lineamientos. Sin embargo, la información que se encuentra disponible en la página de la Secretaría de Planeación Distrital, entidad que lidera el plan, no es tan clara en relación con el enfoque y estrategia general. Lo que allí se informa a la ciudadanía interesada es la lista de planes parciales de renovación y el estado de trámite según los números de las actuaciones administrativas, lo cual evidentemente no es fácil de comprender.

Al consultar la página en el mes de junio de 2015, se encontraron listados 13 planes parciales de

renovación⁸. No se mencionan cuáles son de iniciativa pública y cuáles de privada, y tampoco se vinculan a las intervenciones urbanas priorizadas en el plan de desarrollo⁹. Esta fuente de información oficial no coincide exactamente con otras fuentes como las del *Boletín de renovación urbana* de la Cámara de Comercio (Cámara de Comercio, 2014)¹⁰ donde se listan 16 planes parciales de renovación.

Si se cruza con la información de la Secretaría de Hábitat y las Empresas de Renovación Urbana (ERU) y Metrovivienda, existen algunas coincidencias y aparecen nuevas categorías de planes especiales y proyectos estratégicos que vinculan de manera aleatoria otros planes parciales (ver cuadro 1).

La indagación en otras dependencias del distrito que se vinculan con sus actuaciones sobre la apuesta de revitalización del centro tradicional, como el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, amplía el espectro con proyectos importantes como la revitalización en el barrio Las Cruces y el borde de la avenida Comuneros. También se encuentran intervenciones con múltiples componentes como la propuesta por la Secretaría Distrital de Hábitat en el denominado Paseo Las Margaritas en la localidad de Puente Aranda, el cual “cose” la ciudad entre el Triángulo de Bavaria hasta la biblioteca de la Universidad Distrital, incorporando actuaciones de menor escala, aunque no por ello menos significativas, como el proyecto de vivienda de Plaza de la Hoja y el centro Operativo del Agua (ver image 1 y 2).

8. Al estudiar los decretos, resoluciones, conceptos y radicaciones se puede establecer que cinco de ellos tienen decreto de adopción y los ochorestantes se encuentran en diversos estados de trámite (viabilidad, determinantes y otros).

9. Se encuentra que de los planes parciales adoptados cuatro son de promoción privada y uno, Estación Central, es de promoción pública, en cabeza de la Empresa de Renovación Urbana (ERU). Las iniciativas lideradas por el sector público son: San Victorino, Triángulo de Bavaria, Alameda y San Bernardo.

10. Fuentes de información privada como la Cámara de Comercio de Bogotá tienen reportes más detallados. En el *Boletín de renovación urbana 2014* se encuentra la información detallada con reportes de nombres, ubicación (en plano), área, estado de trámite, tipo de promoción, actos administrativos y usos propuestos.

**Imágenes 1 y 2 .
Paseo Las Margaritas**



Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat - Oficina Asesora de Comunicaciones

Tabla 1.
Planes parciales de renovación urbana y proyectos de revitalización

|  SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN |  SECRETARÍA DISTRITAL DE HABITAT |  ERU-METROVIVIENDA |  INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL |  CAMARA DE COMERCIO |
|--|---|---|--|--|
| 1. PLAN PARCIAL CLÍNICA SHAO  | 2. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA DISTRITO CULTURAL-MÁRTIRES  | 3. PLAN PARCIAL EL PEDREGAL  | | |
| 4. PLAN PARCIAL ESTACIÓN CENTRAL  <i>* Proyecto estrategico</i> | 5. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA PROSCENIO  | 6. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA LA SABANA  <i>* Proyecto estrategico</i> | | |
| 7. PLAN PARCIAL SAN MARTÍN  | 8. PLAN PARCIAL SAN VICTORINO  | 9. PLAN PARCIAL TRIÁNGULO DE BAVARIA  <i>* Proyecto estrategico</i> | | |
| 10. PLAN PARCIAL TRIÁNGULO DE FENICIA  <i>* Proyecto estrategico</i> | 11. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA ALAMEDA SAN MARTÍN  | 12. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA LA ALAMEDA  <i>* Plan especial</i> | | |
| 13. PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA SAN BERNARDO  <i>* Plan especial</i> | 14. PLAN PARCIAL SALITRE ORIENTAL SECTOR 10  | | | |
| 15. PLAN PARCIAL BAVARIA BOYACÁ  | 16. NUCLEO EDUCATIVO Y CULTURAL DE LAS AGUAS  | 17. PROGRAMA DE REVITALIZACIÓN MÁRTIRES  | | |
| 18. PROGRAMA DE REVITALIZACIÓN CRUCES  | 19. PLAN ESPECIAL CARRERA 10  | 20. PLAN ESPECIAL ZONA BODEGAS  | | |
| 21. BORDE AVENIDA COMUNEROS  | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en información de página de Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación, junio 2015; página de SDH, junio 2015; página ERU. Junio 2015 Boletín de renovación urbana, y Cámara de Comercio, diciembre 2014.

También se debe adicionar a esta gran lista el proyecto Eje de la Paz y la Memoria, nombrado en los medios recientemente como un proyecto urbano de gran envergadura liderado por la Secretaría de Planeación Distrital para el eje de la calle 26. A este se vinculan importantes centros de actividad empresarial y distrital, planes parciales de renovación como el Triángulo de Fenicia, Estación

Central y otras intervenciones futuras como el Museo de la Memoria Histórica y grandes proyectos inmobiliarios, todos ellos sobre el mismo eje urbano. También se vinculan iniciativas de renovación de gran escala como las lideradas por la Empresa de Renovación Nacional Virgilio Barco en el centro histórico con el Proyecto Ministerios y la transformación del CAN.

Imagen 3. Eje de la Paz y la Memoria



Fuente: elaboración Secretaría de Planeación

Todo lo anterior produce una gran expectativa. Es muy positiva la multiplicidad de proyectos, la multiplicidad de actores vinculados y la evidencia de posibilidades de transformación de sectores urbanos de gran importancia para el centro tradicional y el centro ampliado. De este panorama surgen nuevas preguntas: ¿quién los liderará en la ciudad?; ¿qué tan vulnerables son estas propuestas al cambio de administración?; ¿cómo hacer visibles todas estas iniciativas al conjunto de la ciudadanía y cómo se validan, se apropian? Y, en últimas, ¿cómo convertirlos en los “proyectos de Bogotá”?

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo deseable es que un proceso de transformación sostenible genere una estructura urbana más equilibrada y menos onerosa para el medio natural y estimule el desarrollo de comunidades urbanas más sostenibles (B.E.D, 2005). También es fundamental que las comunidades de residentes no tengan que “defenderse” de la ferocidad de escenarios de competitividad, sino que encuentren en esas actuaciones la posibilidad de ser parte de su propio destino, sin tener que tomar partido entre los intereses del promotor, bien sea este privado o público (Miraftaf, 2004) .

Ahora bien, si se retoman los conceptos mencionados anteriormente: la regeneración como proceso de gestión urbana, la dependencia de la trayectoria y sus desequilibrios de poder; y la gobernanza como fenómeno social que identifica el proceso, las interacciones entre actores vinculados en un asunto colectivo y que construyen las decisiones y las normas sociales, es factible suponer un escenario en el cual se conjuguen los siguientes propósitos para estructurar los procesos de transformación urbana y que estos sean legítimos y sostenibles¹¹:

11. Este texto está apoyado en las recomendaciones del texto *Gobernanza en procesos de transformación urbana* (Escallón, 2014).

VALORACIÓN DEL PROCESO. LA DENOMINACIÓN:

Ya se mencionó que no es lo mismo renovar que revitalizar o regenerar, y es prioritario dar el debate. Solo así se tendría confianza en que si se habla de revitalización o de regeneración se está valorando el proceso y no solo el producto, y posiblemente la garantía del carácter interactivo.

LIDERAZGO PÚBLICO. LA INICIATIVA PÚBLICA:

La coherencia entre las normas de superior jerarquía (POT y Plan de Desarrollo) y las actuaciones urbanas deben ser lideradas sin excepción, por las entidades públicas. De esa manera será más factible que se logren los propósitos generales, que se consoliden las decisiones colectivas y que en los escenarios operativos se garantice el posicionamiento de los actores con menos poder. El caso de los planes parciales de renovación y la aplicación de los incentivos establecidos en el Decreto 448 antes mencionado son pertinentes para esta reflexión. Es función pública adelantarse al trámite de un plan parcial con la suficiente y asertiva comunicación que permita entenderse a todos los niveles –generales de la ciudad y particulares de los residentes y comerciantes de una zona urbana–, como actores con derechos y responsabilidades en el proceso de transformación. Esto implica el desarrollo de instrumentos y medios de comunicación urbana y el reconocimiento de los círculos de impacto territorial, sectorial y político. Con ello se propiciaría el vínculo con las instancias de representación y participación ciudadana tanto territorial como sectorial, que relacionen y viabilicen los espacios de deliberación con las propuestas de transformación urbana¹².

12. Por ejemplo los consejos de planeación local y los consejos sectoriales que sean pertinentes por los componentes vinculados al proyecto urbano: cultura, movilidad, salud, etc.

LO MISMO QUE LO ANTERIOR. LOS NIVELES, LOS ACTORES Y LAS INSTANCIAS:

El liderazgo institucional es imprescindible y debe permanecer en el proceso. Las entidades públicas, en los casos mencionados como planes parciales, deben conservar la función de veedoras del acuerdo colectivo como garantes de los espacios de concertación y del cumplimiento de las decisiones que se generen en la formulación y gestión de los proyectos de transformación urbana. Esta función no es discrecional y ni aplicable solamente a los proyectos de promoción pública, pues en cualquier caso deben asumir la representación de los intereses colectivos, en un real ejercicio de *accountability*.

NORMAS COMO RESULTADO DE UN PROCESO:

Los actos administrativos con los que se adoptan, por ejemplo, los planes parciales, no deben ser instrumentos requeridos para el inicio de un proyecto, sino el reconocimiento de un proceso donde se identifican los propósitos, se reconocen los actores y se plasman los acuerdos que permiten su realización. Si se requieren decisiones más operativas, se adoptan por normas de menor rango que vinculen este tipo de disposiciones. Esta condición iniciaría un camino de mayor confianza entre los distintos actores¹³.

Se esperaría, entonces, que siguiendo procesos de transformación urbana vinculados a estrategias de revitalización y regeneración en Bogotá, con los propósitos antes mencionados, se empiece a percibir la importancia de “creerse el cuento”¹⁴ para confiar en el progreso institucional que permite mejores procesos de concertación, y que con una visión a largo plazo se logre la apropiación por parte de los bogotanos de estas intervenciones como “los proyectos de la ciudad”.

13. Decretos con esta condición ya se están generando en la ciudad de Bogotá, con casos como el Plan Parcial Fenicia y el apoyo del programa Progresía Fenicia.

14. Expresión con la cual se describe la actitud que se espera de los bogotanos en el escenario denominado “Panal de Abejas”, en el documento *Escenarios-Bogotá 2025* (Alcaldía Mayor de Bogotá- Cámara de Comercio, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá y Cámara de Comercio. (2015). *Bogotá Escenarios 2015*. Bogotá.

Arteaga, I., y Escallón, C. (2013). *Entre la renovación y el reciclaje de tejidos urbanos consolidados. El debate actual en Bogotá*. Revista Hábitat y Sociedad. No.5, página 57-75. Recuperado de: www.habitatsociedad.us.es.

B.E.D., Banco Europeo de Inversiones. (2005). *Renovación urbana sostenible*. Luxemburgo.

Empresa de Renovación Urbana. (2015). *Núcleo empresarial Estación Central*. Recuperado de: <http://www.eru.gov.co/contenido/articulo/247-estacion-central>

Escallón, C. (2014). *Gobernanza en procesos de regeneración urbana. Aproximaciones al caso de Bogotá*. (Tesis de maestría), Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes.

Cámara de Comercio. (2014). *Boletín de renovación urbana*. Cámara de Comercio, Bogotá.

Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI editores.

Horita, M. K. (2009). *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*. Tokio: Springer.

Hufty, M. (2009). *The Governance Analytical Framework*. Geneve: Institute of International and Development studies.

Loockwood, M. (2010). *Good Governance for Terrestrial Protected Areas*. Journal of Environmental Management, 91, páginas 754-766. Recuperado de: www.elsevier.com/locate/jenvman.

MirafTAB, F. (2004). *Public-Private Partnerships. The Trojan Horse of Neoliberal Development*. Journal of Planning Education and Research, No. 24, páginas 89-101.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Electra printed.

Ramírez Kuri, P. (2009). *La ciudad y los nuevos procesos urbanos. Cultura y representaciones sociales*. Revista de Sociología Urbana, páginas 163-187. Año 3 No. 6. Marzo 2009.

Roberts, P., y Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. London: British Urban Regeneration Association, SAGE Publications.

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

Salazar, J., y Cortés, R. (1992). *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. [inédito].

Secchi, B. (1984). *Le condizionesono cambiante*. Revista Casabella. Páginas 498-499.

Secretaría Distrital de Hábitat. (2015). *Más de 1800 viviendas podrán desarrollarse con la firma del decreto del Plan Parcial "La Sabana"*. Recuperado de: https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=1574:mas-de-1800-viviendas-podran-desarrollarse-con-la-firma-del-decreto-del-plan-parcial-la-sabana&catid=123&Itemid=758

Secretaría Distrital de Hábitat. (2015). Presentación. *Revitalización en Centro Ampliado*. Bogotá: CIDER, Uniandes.

Secretaría Distrital de Planeación. (2012). *Documento Base, Plan de Desarrollo 2012 -2016*. Bogotá: Bogotá Humana.

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Planes Parciales, Renovación urbana*. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/Planes%20Parciales%20Renovaci%F3n%20Urbana/planesParciales>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Decreto 448 del 15 de octubre de 2014, *"Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Concejo de Bogotá D.C. (2012). Acuerdo 489 2012, *"Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá humana"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014). Decreto 448 del 15 de octubre de 2014, *"Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones"*, en *Diario Oficial*, Bogotá.

COLECCIÓN
BOGOTÁ
HUMANA

Secretaría Distrital
Planeación Bogotá



9 789588 310916

DE LA RENOVACIÓN A LA REVITALIZACIÓN