

## La política de renovación urbana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá



**E**n 2011, el proyecto de *Debates de Gobierno Urbano* trabajará el tema de la renovación urbana, en el marco de la discusión sobre los procesos de crecimiento urbano y la relación entre políticas de suelo y de vivienda. Se discutirán las ventajas y desventajas de los proyectos de renovación, su papel en la construcción de integración o de exclusión social, así como en las alternativas de financiación y de distribución equitativa de cargas y beneficios y las condiciones para que en lugar de agravar el problema del acceso a la vivienda de los grupos de bajos recursos, contribuya a solucionarlo.

En contraste con otras ciudades los avances en renovación urbana en Bogotá son reducidos y domina una visión basada en la modificación radical de las estructuras socio-espaciales preexistentes, acompañada, por lo general, de procesos de gentrificación o elitización, que pueden conducir a la expulsión de población y al incremento de los precios del suelo en zonas de la ciudad hasta ahora ocupadas por grupos de ingresos bajos y medios. En la ciudad no existe un marco normativo ni de política claro, lo que está creando incertidumbres y tensiones sociales entre los habitantes o usuarios de las zonas donde se ubican. Debates de Gobierno Urbano espera aportar al conocimiento y a la comprensión de estos procesos, a identificar los distintos puntos de vista para cualificar el debate público sobre estos temas y a contribuir al logro de políticas urbanas y actuaciones públicas más justas.

**E**l objetivo del primer taller del año 2011 sobre el tema de renovación urbana fue contar con una visión de contexto sobre las políticas y acciones desarrolladas por el gobierno distrital. La presentación fue realizada por Luis Leonardo García subdirector de Operaciones Estratégicas de la Secretaría de Hábitat, delegado por la Secretaria de Hábitat,

quien realizó una presentación sobre las políticas y programas de renovación urbana en Bogotá en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), comentada por Samuel Jaramillo, profesor del CEDE de la Universidad de los Andes y Martim Smolka, director del programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.

## Estado del arte de las políticas y proyectos de renovación urbana en Bogotá

Leonardo García

Subdirector de Operaciones Estratégicas,  
Secretaría Distrital del Hábitat.

La presentación inició con una visión crítica de la manera como se concibe la renovación urbana en el POT vigente y los instrumentos que lo desarrollan, y luego se señalaron los avances y los retos de los proyectos de renovación urbana.

**“La política de renovación urbana del POT pretende propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad del espacio libre o el espacio construido, presentan procesos de deterioro, o se encuentran abandonadas”**

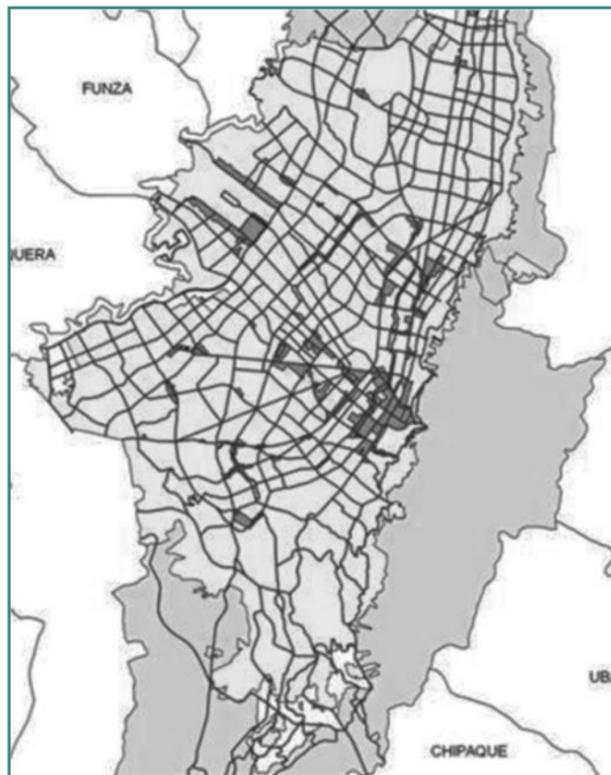
### La renovación urbana en el POT y sus instrumentos: formulación y dificultades

La política de renovación urbana del POT pretende propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad del espacio libre o el espacio construido, presentan procesos de deterioro, o se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial relacionado con la disponibilidad de redes de transporte y servicios públicos.

Sus principales objetivos son el desarrollo de actuaciones públicas concebidas como

proyectos integrales y el estímulo a la vinculación del capital privado a través de la promoción de una normativa sencilla y transparente; la agilización de los trámites y la oferta de apoyo técnico y operativo a través de la Empresa de Renovación Urbana (ERU).

Los avances han sido limitados debido a decisiones del POT. Un primer problema tiene que ver con la disparidad en los tratamientos urbanísticos y sus instrumentos: Las posibilidades de edificación en suelo urbano se distribuyen en: 3.500 hectáreas con tratamiento de desarrollo, 1.800 hectáreas con tratamiento de renovación urbana, 1.400 con tratamiento de consolidación con cambio de patrón y 5.100 de consolidación con densificación moderada.



Tratamiento de renovación urbana en el POT (Decreto 190 de 2004)

Mientras en desarrollo y renovación se exige la formulación de plan parcial y, más allá de ese requisito, un conjunto de decisiones sobre la financiación de infraestructuras y la distribución de los costos y formas de gestión asociada, en las áreas calificadas como de consolidación, una vez

aprobado el respectivo decreto de reglamentación de la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ se puede obtener una licencia, en una lógica de desarrollo predio a predio sin aportar a la ciudad para nuevos espacios públicos o vías. De entrada esta decisión opera en contra del desarrollo de proyectos integrales de renovación urbana y es inequitativa en términos de obligaciones urbanísticas de los propietarios.

De otra parte, el POT identificó como zonas prioritarias de renovación urbana el centro (570 hectáreas) y la operación aeropuerto (120

a formular proyectos en el 21% del suelo calificado como de renovación urbana, sin que hasta el momento haya ningún proyecto culminado. Varias razones explican la situación: la primera que en la mayoría de los casos la renovación urbana quedó vinculada en el POT a Operaciones Estratégicas para las cuales se estableció otro instrumento intermedio, el plan zonal. Se delimitaron zonas muy amplias para estas operaciones lo que volvió muy complicada y dilatada la aprobación de los planes zonales. La segunda, como ya se indicó, la debilidad de los criterios para definir las áreas de renovación



Adriana Parias - Profesora IEU-UNAL. Clemencia Escallón - Directora de la Mesa VIS y profesora de la U. Andes. Román Vega - Ex Secretario de Salud de Bogotá. Carlos Vicente de Roux-Concejal de Bogotá. Saúl Montealegre-Especialista en planificación urbana. Fernando Cortés-Profesor de la UNAL.

hectáreas) a las que se fueron añadiendo otras áreas en el proceso de formulación de las UPZ, sin criterios claros, más allá de una supuesta identificación de condiciones de deterioro y sin una estrategia clara sobre los objetivos y las posibilidades de gestión de las mismas.

El plan zonal del centro fue aprobado a finales del 2007 mientras que el de Operación Aeropuerto aún no ha sido aprobado. Y tan solo se ha presentado algún tipo de gestión tendiente

urbana en las UPZ y la falta de directrices en términos de gestión que ha afectado el interés de promotores privados y de la administración para desarrollarlas y finalmente, un problema común a todos los procesos, el de la utilización del instrumento plan parcial.

A pesar de la intención de contar con trámites ágiles, favorables a la inversión privada y que tengan en cuenta el factor oportunidad, el plan parcial ha resultado engorroso, complicado y

difícil de llevar a la práctica. Y la responsabilidad es de todo el mundo: de los promotores, de las Secretarías de Planeación y Hábitat, y de la Empresa de Renovación Urbana. Este instrumento tampoco ha potenciado la participación de las comunidades, teniendo en cuenta que la renovación urbana exige la vinculación de los habitantes y el diseño de mecanismos para que efectivamente se beneficien de los proyectos y se supere la visión de que la renovación urbana implica necesariamente desalojo y exclusión. La demora en los trámites y la falta de claridad en los criterios ha llevado a una desconfianza generalizada tanto de los inversionistas como de los propietarios y habitantes de los sectores donde se han perfilado o definido proyectos.

En medio de esas dificultades hay evidentes oportunidades perdidas, como la vinculación de proyectos de renovación urbana a las troncales de Transmilenio, debido a la persistencia del enfoque sectorial y fragmentado de los proyectos de transporte. La administración distrital no fue capaz de propiciar la creación de nuevas centralidades o procesos más ordenados de densificación ni de captar las valorizaciones o plusvalías ligadas a las transformaciones que producen las inversiones en transporte. Algo similar pasó con las centralidades propuestas en el POT en torno al programa de equipamientos y, por ejemplo, alrededor de los mega-colegios aparecieron nuevos usos, se generaron nuevas dinámicas económicas que no fueron capitalizadas por el sector público a favor del interés general.

En conclusión después de diez años no hay mayor avance, la política no es clara y, sobre todo, no tiene dientes.

### Realizaciones y retos

En 2007, cuando inicia la administración del alcalde Samuel Moreno había ocho planes parciales de renovación urbana en proceso (55 hectáreas, 5 planes de iniciativa privada), y se asume el reto de visibilizar y posicionar la renovación urbana como proceso necesario y

**“No nos vamos a prestar para que se hagan las expropiaciones sin que existan planes claros de reubicación de las personas y mecanismos que involucren a los habitantes.”**

factible en el desarrollo social, económico y urbanístico de la ciudad, promoviendo la inversión privada y generando confianza en las comunidades afectadas. La estrategia adoptada fue la de definir nodos y sectores de renovación para articular grupos de planes parciales, de donde resultaron: Estación de la Sabana (3 planes), en la zona de Chico-Lago (7 planes), en la zona de San Martín (3 planes) y en la zona de la Alameda y la Caracas (5 planes). Como resultado de esta decisión actualmente hay 34 planes en proceso (422 Ha), de los cuales 10 en consulta e incorporación, 9 en solicitud de determinantes, 6 en formulación, 8 en proyecto de decreto y 1 aprobado. Se pasó de un 2,5% del suelo con procesos de formulación (2007) al 21% y de 5 a 30 promotores privados vinculados.

La experiencia acumulada por Planeación Distrital y las demás entidades, en medio de las dificultades, ha mejorado y de ahí se derivan aprendizajes que permiten contar con una mayor capacidad técnica para gestionar este tipo de proyectos.

La principal apuesta del sector hábitat ha sido el Plan Centro. Se identificaron espacios estratégicos para la renovación urbana, una franja prioritaria que incluye San Bernardo, San

Victorino y el grupo de planes parciales que se encuentra sobre la Avenida 26, donde hay oportunidades importantes para la actuación de la administración e interés de inversión privada. En este último sector hay dos condiciones importantes: el reemplazo de redes recientemente realizado por la Empresa de Acueducto ligadas a las obras de Transmilenio que facilitan la densificación y las posibilidades de ese eje una vez concluyan las obras. El principal proyecto es el de Estación Central (terminal de articulación entre la troncal de la calle 26, la troncal de avenida Caracas y la carrera 10) más 15 planes parciales de renovación en proceso dentro del Plan Zonal Centro, que gerencia la Secretaría de Hábitat.

La renovación urbana tiene una imagen negativa dentro de los habitantes, como sinónimo de exclusión y con toda la razón, por las dificultades ya señaladas de articulación entre el sector público y el privado. Los promotores privados perciben a la población como un problema, como gente que hay que sacar para disponer de suelo. La primera pregunta que surge tiene que ver con el papel de la administración en la expropiación a favor de terceros para proyectos inmobiliarios. Y la respuesta es que no nos vamos a prestar para que se hagan las expropiaciones sin que existan planes claros de reubicación de las personas y mecanismos que involucren a los habitantes. Los proyectos de renovación no pueden servir para profundizar la segregación.

De otra parte están las distintas lecturas de la ciudad que tienen las entidades públicas y que dificultan la renovación. Una cosa piensa la Secretaría de Planeación, otra la Empresa de Acueducto, otra la Secretaría de Hábitat y otra cosa dice el POT y este último tendría que ser el instrumento que aclarara los conceptos y las directrices para organizar las acciones del sector público. A ello se suman marcos jurídicos incompletos y desarticulados, con enfoques fragmentados y vacíos en lo que tiene que ver

con la gestión social y la gestión económico-financiera.

Para cerrar, los tres desafíos más importantes son: 1) revitalizar el centro de la ciudad, que presenta fenómenos de deterioro en el marco de la crisis que han hecho todos los centros urbanos a nivel mundial; 2) resolver el problema de fragmentación para no reforzar la segregación socioespacial; 3) emprender procesos de redensificación para detener el crecimiento expansivo de la ciudad.

### Comentaristas

**Samuel Jaramillo:**  
*De lo técnico a lo político: repensando la renovación urbana en Bogotá*

Lo primero que desconcierta de la exposición de Leonardo es la diversidad de voces en la administración, no hay una política ni una línea de actuación clara. Abordo el punto que considero más polémico, el de los fenómenos del centro de la ciudad, donde es necesario otro tipo de diagnóstico y de reconocimiento de sus problemas. En primer lugar no es claro que las dinámicas del centro de Bogotá sean las mismas de los centros de otras regiones o países. Nuestros centros no responden al supuesto del abandono y la subutilización, por el contrario se utiliza mucho, pero uno de sus principales problemas es la pérdida del papel como elemento reunificador del conjunto de los habitantes de la ciudad. El centro de la ciudad se ha convertido en un sector predominantemente de uso popular y eso genera problemas de exclusión y de estigmatización.

A pesar que las prácticas populares predominan en el centro estas son negadas y consideradas como una amenaza. Y esa negación está presente no solo en una dimensión de mercado sino en las concepciones de los proyectos que están anunciados. Los proyectos requieren una estrategia más inclusiva, no solamente en el sentido de contar con los

habitantes de esos lugares, sino de considerar cuáles son las practicas espaciales que debería alimentar un tipo de centro que no respondiera única y exclusivamente a una concepción civilizadora y elitizante, porque en cierta manera esa es la imagen que se tiene. La idea de que el centro tiene que ser una zona competitiva, de las operaciones de buldozer, de la valorización del suelo, refleja insensibilidad, pero también da cuenta de una percepción muy limitada de las posibilidades que puede tener un centro como el nuestro.

**“Los proyectos de renovación no pueden servir para profundizar la segregación.”**

Las políticas de renovación y particularmente las políticas sobre el centro están generando una actividad social y política que va a transformar esta discusión de una manera muy importante. Hasta el momento estas discusiones se han hecho fundamentalmente entre técnicos. Pero cada vez es más un problema político, y tiene que ser así, es inevitable que el núcleo de esta discusión se sitúe en un nivel más general: ¿Se trata de hacer un centro que sea una palanca de la competitividad o será que el elemento fundamental para una política de renovación sobre el centro es más bien la inclusión social, la lucha contra la segregación socio-espacial?

**Martim Smolka:**  
*Una explicación más amplia del problema*

Primero que todo tengo una inquietud sobre la presentación: ¿Dónde está lo estratégico si se plantean tantas intervenciones, muchas de ellas



Leonardo García-Subdirector de Operaciones. Secretaría Distrital del Hábitat. Samuel Jaramillo-Profesor e investigador de la Universidad de los Andes. Gerardo Ardila-Director Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. Martim Smolka-Director para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

de muy pequeña escala? No entiendo bien cómo encaja eso en una estrategia de renovación urbana, de intervenciones emblemáticas que puedan accionar procesos urbanos, que cambien usos y formas de ocupación del suelo. Arrancar procesos de este tipo es difícil, lograr que sean capaces de generar dinámicas que se mantengan en el tiempo mucho más. Hay que crear confianza a largo plazo, tener claro quiénes son los agentes involucrados, qué intereses tienen, y lograr una visión compartida. El exceso de pequeñas intervenciones tiene un costo de negociación muy alto para justificar un programa de ese tipo.

El diagnóstico ligado al deterioro de las áreas centrales es bastante recurrente en las ciudades latinoamericanas. Pero creo que quizás el problema del centro no está en el centro, está en los subsidios escondidos en la periferia. El caso

**“El gran ausente en los proyectos de renovación urbana es el habitante y el pequeño propietario quienes son, en últimas, los afectados.”**

más evidente es Montevideo, que es una ciudad que tiene la misma población hace 100 años, incluso está perdiendo población y aún así sufre un abandono del centro y una fuerte expansión hacia la periferia soportada en inmensos subsidios indirectos. Cuando se está tratando de reactivar áreas hay que entender, en primer lugar, por qué esas áreas se deterioran, cuáles son las variables críticas sobre las que hay que actuar para revertir algunas de sus tendencias. Son procesos extremadamente complicados, que se pueden explicar recurriendo al dilema del prisionero: si la casa vecina a la mía se deteriora

mi casa se ve afectada, pero si mejoro mi casa y mi vecino no lo hace, el vecino gana algo pero yo voy a perder, porque no voy a recuperar lo que invertí. Si mi vecino piensa igual la estrategia de todos es no hacer nada, entonces se hace necesario un agente externo que pueda cambiar la expectativa de los agentes y modificar sus estrategias. La intervención pública puede crear confianza en la gente de que algo va a suceder y los pueden incentivar a renovar o mejorar sus casas. Hay que hacer algo catalizador, emblemático, algo que transmita la idea de que algo distinto va a suceder.

Hay varios modelos de intervención: por ejemplo el big push, en el que el desarrollo y la transformación de una zona es jalada por un fuerte programa de inversión pública. Y esa inversión tiene que ser financiada de alguna manera. Por regla general esos proyectos son gentrificadores o elitizantes y también tienden a ser poco democráticos. Pero aún así hay alternativas de financiación y de vinculación a políticas sociales que son posibles y han sido puestas en práctica. En Sao Paulo, Brasil hay experiencias exitosas, como la operación urbana Faria Lima donde las posibilidades de densificación creadas por la extensión de una avenida creó una gran oportunidad para los sectores público y privado, ya que la edificabilidad adicional fue vendida mediante subastas de certificados en bolsa, la inversión se autofinanció y los agentes privados pudieron edificar en la zona. Para ello hay que empezar por cambiar la práctica de entregar la norma urbanística sin contraprestación alguna porque esa norma tiene un valor en el mercado muy importante. Pero alguien tiene que poner el cascabel al gato.

También se puede pensar seriamente en la oferta de vivienda social porque ese tipo de operaciones generan mucho dinero. En Sao Paulo tienen en este momento excedentes provenientes de la venta de certificados de potencial de edificabilidad que incluso se están dirigiendo a inversiones que no son prioritarias y que podrían haber servido para desarrollar vivienda social. Hay también experiencias importantes de reutilización de edificios abandonados que permite producir vivienda

social a precios más bajos que en la periferia. Incluso se puede desarrollar una estrategia de cruce de deudas fiscales con el municipio o diseñar incentivos para quien construya este tipo de vivienda. No tiene sentido desaprovechar las oportunidades de la densificación negando la posibilidad de ofrecer vivienda social. Si a eso se suma la reducción de los costos de transporte, se puede mejorar la capacidad de pago de los hogares de vivienda en propiedad o en alquiler.

### Discusión

#### Patricia Lizarazo

Quiero señalar algunos problemas: en general aún no tenemos políticas públicas con un proyecto de ciudad claro y coherente en cuanto a expansión, densificación y otras alternativas de crecimiento, incluida la perspectiva regional. De otra parte hay un manejo muy politizado del tema de renovación que le hace mucho daño a la ciudad porque genera desinformación y estigmatiza actores (públicos y privados) dentro de un proceso que tiene que ser transparente para todos. El tema de la coordinación interinstitucional es grave, por ejemplo, frente a los planes parciales, La Secretaría de Planeación va por un lado y la Empresa de Renovación Urbana está ausente de los procesos de discusión. Estoy de acuerdo con Samuel Jaramillo en que los esfuerzos se deben centrar en la actuación en el centro de la ciudad, pero la ERU no cuenta con recursos ni con soporte político e institucional para gerenciar el plan centro y las actuaciones públicas son muy lentas. Es válido que los procesos de renovación urbana sean de largo plazo, pero no las acciones. Cuando se creó la Secretaría de Hábitat en 2007 hubo un esfuerzo por formular una política y por articular las distintas intervenciones que no se concretó y ese esfuerzo se perdió.

#### Fernando Cortés

Hay una crisis del enfoque y de los principios de lo que se llama renovación. La actual política de la administración asume que la renovación se debe hacer desde lo privado y por los privados.

Que el instrumento es el plan parcial y que las entidades del distrito son apenas coordinadoras. Hay una ausencia del rol de lo público y se quiere delegar en las lógicas de los promotores privados las transformaciones de la ciudad. Por eso el concepto clave para la administración es el de áreas de oportunidad, que el promotor inmobiliario traduce en compra de suelo a muy bajo precio para multiplicarlo varias veces, con expulsión de los ciudadanos. Lo que menos cuenta son las personas que hoy habitan el centro, en especial las clases populares que son un problema en sus modelos de factibilidad económica. El referente es Manhattan, las grandes torres de altísima densidad a pesar de que en Bogotá ni siquiera la infraestructura va a tener capacidad, y habrá problemas de salubridad y habitabilidad.

#### Saúl Montealegre

Creo importante reiterar que el gran ausente en los proyectos de renovación urbana es el habitante y el pequeño propietario quienes son, en últimas, los afectados. Se ratifica un planteamiento de Jordi Borja: la institucionalidad pública cómplice del despojo. Cuando escasamente aparece lo social es asumido desde el enfoque del conflicto a resolver, desconociendo la deuda histórica y reforzando la segregación socio-espacial, como lo explicó Samuel Jaramillo. ¿Cómo trascender del simple debate técnico-académico? Hay que pasar del debate a las acciones movilizadoras, hacia una visión desde los derechos y la equidad entre los distintos actores.

#### Román Vega

La política de renovación urbana que ha sido presentada no genera consenso sino polarización política. Gerardo Ardila formuló una pregunta importante: ¿por qué este gobierno ha tratado esto como un tema secundario? Y la razón es clara. La política de renovación urbana está montada sobre el estímulo a la inversión de capital privado, no sobre la base del interés público. La actuación estatal busca rentabilizar la inversión de capital privado en lugar de propiciar

procesos urbanos con otro sentido, donde se proteja a los ciudadanos, a los habitantes que viven en estos territorios. Se está promoviendo la construcción de vivienda para estratos 4, 5 y 6, en sectores donde viven personas de estratos 2, 3, 1.

La contradicción de fondo es económica. El estado debería intervenir no en la lógica de detonar proyectos y ejecutar obras públicas para atraer el capital privado, sino de enfrentar la segregación socio-espacial, asumida en términos de condiciones de habitabilidad, aspectos centrales para un proyecto democrático, progresista, que movilice la bandera de la justicia social. Si usted estructura un proyecto sobre la base de la participación, de la solidaridad, tendrá que hacer un proyecto incluyente y para lograrlo la administración distrital tendrá que meterse la mano al bolsillo o diseñar mecanismos de financiamiento de otro tenor para poder garantizar la cohesión, la equidad social. Yo creo que esta es una contradicción de fondo y la verdadera batalla política está por venir en ésta ciudad y aún no se ha dado.

#### María Mercedes Maldonado

Primero quiero manifestar un gran desconcierto con la presentación. En el Instituto de Estudios Urbanos decidimos abordar este tema ante las múltiples inquietudes que recibimos de organizaciones y personas afectadas por los proyectos o anteproyectos de renovación urbana. Hay una preocupación creciente por el temor a ser expulsado o ser expropiado a precios que no permitan obtener una vivienda y una localización similar a la que hoy tienen. Y ahora la administración nos dice que son preocupaciones infundadas. ¿Todo es, entonces, un invento?

Me gustaría que Martim profundizara en el tema de los subsidios implícitos o explícitos en otras zonas que actúan en contra de la revitalización de los centros. Ese análisis se puede relacionar, en cierta forma, con la “competencia” inconveniente que implica para los proyectos de renovación la norma del tratamiento de consolidación, que en la mayor parte de la ciudad permite demoler una casa, en el mejor de los casos englobar dos predios y construir un edificio sin que se le exija nada al



Oscar Borrero-Consultor privado en avalúos y proyectos inmobiliarios. Adriana Hurtado- Investigadora Instituto de Estudios Urbanos. UNAL. Daniel García- Asesor Concejo de Bogotá. Carlos Fernando Galán-Concejal de Bogotá.

**“Hay que avanzar en discutir las reglas de juego, las mejores condiciones de equidad, la forma de enfrentar y superar los efectos sociales, el control a los precios del suelo y las posibilidades o condiciones para realizar vivienda de interés prioritario.”**

constructor ni al propietario de suelo en términos de cesiones u otras obligaciones y con el trámite directo de licencia. No se han evaluado los efectos de esa forma silenciosa y desordenada de densificación.

Por último llama la atención que el plan parcial sea el culpable de todos los males. Lo critican la administración, los promotores, las organizaciones sociales. En gracia de discusión se puede eliminar el plan parcial, que en suelo urbano no es obligatorio y, de hecho, en la ERU se hace lo posible por no utilizarlo. Aún así se requiere algún tipo de instrumento que defina las condiciones de ejecución de los proyectos públicos o privados: quién y cómo aporta el suelo, cómo se remunera al propietario, quién financia los costos, particularmente los elementos colectivos, cómo se protege a la población, propietarios y residentes, cómo se logra una mejor mezcla de usos y grupos sociales. Eso es lo que hace un plan parcial. Si se elimina como concepto las condiciones pueden empeorar.

Creo que la discusión más importante está en otra parte. ¿Cómo se movilizan las plusvalías o incrementos de precios del suelo en esos proyectos y a favor de quién? El redesarrollo o la renovación cada vez son más necesarios y los grandes o pequeños proyectos inmobiliarios se van a hacer con uno u otro tipo de instrumentos. Por tanto hay que avanzar en discutir las reglas de juego, las mejores condiciones de equidad, la forma de enfrentar y superar los efectos sociales,

el control a los precios del suelo y las posibilidades o condiciones para realizar vivienda de interés prioritario.

**Edna Cristina Bonilla**

Creo que es importante reflexionar para dónde vamos. Alcanzamos a creer que el plan de desarrollo de la actual administración iba a propiciar procesos de renovación urbana que apoyaran la apuesta por una ciudad densa y compacta. Desafortunadamente el tema de renovación urbana, como ya se ha dicho aquí, no ha sido una prioridad ni para la actual ni para la anterior administración, pero, peor aún, tampoco ha sido prioridad el tema de vivienda y mucho menos el de segregación socio-espacial. A pesar de los enunciados, los planes zonales y los planes parciales están reforzando la segregación de la ciudad como ocurrió, por ejemplo, con el Plan del Norte.

La densificación no puede ser pensada desde la lógica del predio a predio. Hay que formular proyectos desde el sector público y hay que destinar recursos para ello. Leonardo dice que Bogotá es una ciudad pobre. Eso no es cierto porque tiene un enorme potencial para ser una ciudad incluyente dada la riqueza enorme que es el suelo. ¿Por qué no se recurre a mecanismos financieros adecuados para pensar en grande la renovación, justamente aquellos ligados a la tributación sobre el suelo y la recuperación de plusvalías?

¿Por qué no se avanza con el Plan Centro? En las discusiones con la comunidad durante su formulación se destacaron dos problemas: derechos de los moradores y seguridad. Nuestra conclusión era: debe haber un centro que invite, no un centro que expulse. Las grandes ciudades y las ciudades incluyentes tienen centros que realmente invitan a quedarse, nosotros estamos cada vez con centros y zonas industriales que expulsan, que en la noche están solas, lo que produce inseguridad. ¿Qué se ha hecho frente a eso?

**Alejandro Florián**

Mientras nosotros discutimos esto, las cosas están pasando. Ya se están acomodando las fichas y se están comprando los predios o ya se compraron. Todo este periodo ha sido, lamentablemente, una especie de feria de información privilegiada para agentes que, callados, han ido comprando y están esperando el momento en que el negocio se concrete y haya con quien gestionarlo. Uno escucha por todos lados que se están comprando predios en las famosas zonas de oportunidad. Se nos agota el tiempo. Con esta administración ya no hay nada que hacer, pues no pasó nada. Probablemente nuestra economía es muy pequeña y la renovación es como una especie de reserva, entonces cuando terminen de urbanizar la sabana florecerá la renovación. Y las herramientas de gestión pública no se fortalecen, ni se controlan los procesos. Ojalá se vuelva un tema de la agenda política en el proceso electoral de este año.

**“Un proyecto de renovación urbana descansa en un trípode: estado municipal, promotor y propietario. Al promotor le interesan los negocios, porque no es una madre de la caridad, y estamos ante un muy buen negocio.”**

**Oscar Borrero**

Un proyecto de renovación urbana descansa en un trípode: estado municipal, promotor y propietario. Al promotor le interesan los negocios, porque no es una madre de la caridad,



Participantes de los talleres “Debates de Gobierno Urbano”

y estamos ante un muy buen negocio. Precisamente por eso hay 35 promotores que han hecho propuestas en Bogotá, yo he tenido oportunidad de valorar algunos de estos proyectos. Tanto al promotor como al propietario les interesa la plusvalía, la ganancia a partir de la tierra. En los proyectos que he valorado el que menos plusvalía genera duplica el precio y el que más lo multiplica por cinco. El negocio es casi tan bueno como incorporar suelo rural al desarrollo urbano.

La “pata” estado municipal ha fallado y en estos proyectos es fundamental. Y lo que está ocurriendo es que el promotor se ha quedado solo y eso puede crear distorsiones. Algunos abogados, seguramente inescrupulosos, han vendido la idea de que es muy fácil la expropiación a favor de terceros para facilitar los negocios. Este tipo de expropiación no se puede asumir como un mecanismo para enriquecer al promotor, porque hay que tener en cuenta tanto al municipio como al propietario. En algunos de los proyectos que conozco, los propietarios una vez entienden el esquema plantean la pregunta evidente sobre su participación en el proyecto, que es esencial porque es dueño de la tierra que compró o heredó o donde lleva viviendo 30 o 40 años. No es aceptable que el promotor gane dinero a costillas de los propietarios. Un caso es el de El Pedregal, al frente del World Trade Center en la calle 100. Tierra de \$300.000 - 500.000/m<sup>2</sup> que se vuelve de tres millones y que un grupo de promotores, incluyendo los militares, han asumido que si los habitantes del sector no venden, va a llegar el Distrito a expropiar.

El suelo de expansión de Bogotá se agotará cuando se ejecuten los planes zonales de Usme y el Norte. En Medellín se han aprobado en los últimos cuatro años 16 planes parciales de renovación y los proyectos se han ejecutado o se están ejecutando. Manizales ha aprobado en los últimos tres años cinco planes parciales de renovación. Bucaramanga redujo los planes parciales de renovación, tenía 10, se quedó con tres y aprobó ya uno, los otros los dejó para trámite de licencia directamente. Y en Bogotá se han formulado o iniciado 35 y aprobado uno, el de Proscenio. ¿Dónde está el problema: ineficiencia de la Secretaría de Planeación y de la ERU, incapacidad o falta de voluntad política?

Mientras Bogotá no tenga esa tercera pata del trípode, que es el Estado, la Secretaría de Planeación y la ERU funcionando, no va a tener proyectos de renovación. Y, obviamente, si no tienen en cuenta los derechos del propietario habrá conflictos. Yo sí creo que hay soluciones pero hay que poner el dedo en la llaga.

### Respuestas finales

#### Leonardo García

Primero quiero resaltar que estamos ante problemas de la administración de los últimos 20 o 30 años y no solo de la actual. Pero eso no impide reconocer que hay grandes problemas a nivel institucional y que hay obstáculos de partida en la manera cómo el tema es orientado y reglamentado por el POT vigente y grandes debilidades en los instrumentos disponibles.

Reitero que en esta administración el tema de la renovación se abordó no con la lógica del desalojo, sino con la lógica de entender qué es lo que pasa en las zonas, por eso los procesos han sido complicados. En relación con lo que señaló Oscar Borrero en efecto a la Secretaría de Planeación llegaron más de 30 promotores y lo primero que preguntaron fue ¿cómo van a realizar la expropiación para que se realice el proyecto? La respuesta fue que la administración no iba a apoyar ese tipo de renovación y que se trataba de incluir la discusión con los afectados, que es un factor de demora en la formulación, pero que es indispensable. No vamos a insistir en un modelo de renovación urbana excluyente, ese es un principio de la política de renovación urbana.

Con respecto al reciclaje de edificaciones del que habló Martim, la empresa de renovación urbana realizó dos estudios muy importantes que arrojaron la posibilidad de producir vivienda de interés social a un menor costo, pero el problema es la norma de sismo-resistencia que impide la aprobación del proyecto o lo encarece significativamente.

El Plan Zonal del Centro pretendió organizar las actuaciones en cinco programas territoriales

integrados y la administración ha hecho las inversiones en el corto plazo de esos programas en un 70%, es decir que se está cumpliendo con lo que estaba previsto en el Plan Centro. Han arrancado 15 planes parciales en el centro y en todos se ha dado la discusión con la comunidad. Eso ha sido un resultado importantísimo y ha sido una discusión durísima porque nosotros no vamos a ponerle en bandeja el suelo del centro al capital privado. Pusimos a discusión los proyectos desde lo urbano y el balance de los beneficios no solo para las personas que habitan las zonas sino para el proyecto de ciudad como un todo, lo que ha generado discusión e incluso confrontación con el sector privado.

A María Mercedes le respondo que sí hay promotores interesados, hay mucha gente interesada, pero no están del todo claras las oportunidades de negocio. El plan parcial y el marco normativo del POT son problemáticos y además no hay estabilidad de las normas, el primer POT se aprobó en 2000, en 2003 se revisó y ya estamos tramitando otra revisión. Pero también estoy de acuerdo en que el instrumento

no sirve hay que acabarlo, porque nosotros no hemos ejecutado el primer plan de renovación urbana y ya decimos que el instrumento no sirve, pero sí hay que revisar porque un trámite planteado para un año no se puede demorar siete y superar la idea de que el plan parcial sirve para dar la norma y para expulsar un montón de gente. Aún así hay que buscar formas más efectivas de vinculación de otros instrumentos de gestión social, de gestión financiera y de gestión económica, como lo ha hecho esta administración.

Creo que es posible que los proyectos de renovación sean autofinanciables, incluyentes y disminuyan la segregación socio-espacial. Estoy en desacuerdo con lo que ha planteado Fernando Cortés porque invitar al sector privado a participar no significa ceder a sus intereses. Lo que ha hecho la administración es defender los intereses de la comunidad. Se puede decir que la Secretaría de Planeación es lenta, difícil, pero ha controlado el proceso y es pertinente reconocerlo.



Patricia Lizarazo-Consultora. Edna Bonilla-Profesora e investigadora Instituto de Estudios Urbanos - UNAL. Jorge Iván González-Profesor e investigador Instituto de Estudios Urbanos - UNAL.

## Samuel Jaramillo

Es claro, como dice Leonardo, que los procesos de renovación urbana requieren un gran financiamiento y movilización de recursos y en ese sentido, la idea de que los promotores privados participen no es una locura. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado, para que no se convierta en un frankenstein y finalmente la política de renovación urbana opere como un mecanismo para solucionar los problemas de los que invierten en renovación urbana. Es decir, que un instrumento se convierte en un fin. Al respecto procede el paralelo con la política de vivienda. El estado renunció a tener un instrumento directo de producción de vivienda y entonces descansa sobre los promotores privados. Y, ¿en qué ha terminado esa política? En que los planes de vivienda se hacen fundamentalmente para que sean coherentes con la lógica de los promotores privados; aunque en términos del problema de la vivienda y el problema urbano sean inconvenientes, por no decir desastrosos. ¿Qué se necesita para llegar a un sector social más bajo? Viviendas pequeñas localizadas en zonas cada vez más alejadas. Un resultado contrario a lo que se planteó inicialmente.

¿Qué le interesa a un promotor privado de manera espontánea? Por supuesto que hacer gentrificación, sustituir las edificaciones existentes y producir para estratos más altos. Producir en términos homogéneos y con un urbanismo excluyente, hacer torres con bardas para que no haya vendedores ambulantes ni raperos, lo que va terminar siendo - como dice Fernando Cortés - un urbanismo catastrófico para el centro de la ciudad, aunque la política no se lo proponga explícitamente. Si el Distrito no construye un instrumento poderoso que invierta, no solamente en el espacio público, que haga proyectos (hay que mirar nuestra historia, las pocas experiencias positivas de renovación urbana se hacían con promotores estatales, como el Banco Central Hipotecario o el Instituto de Crédito Territorial); se reduce a construir el

parque Tercer Milenio, gastándose un infierno de plata, incluso en la compra de tierras y esperando que entonces con ese incentivo vaya a haber una inversión privada, pues no ha habido ni una sola. No es ese el tipo de políticas que necesitamos.

No se puede depender de esa manera de la lógica del capital privado. Si uno se lo plantea desde la lógica de la ciudad, probablemente los promotores no son los ideales, probablemente se requieren procesos donde los principales socios y protagonistas sean los propietarios. Por supuesto ese no es el interés de los grandes promotores, pero es que el objetivo de la política no es resolverles el problema a los inversionistas inmobiliarios.

## Martim Smolka

Quiero hacer un par de comentarios sobre el tema que María Mercedes plantea, empezando por el asunto de la densidad de Bogotá, hay que tener en cuenta que la tendencia generalizada a nivel mundial parece ser la de reducción de densidad que se explica por el efecto del ingreso, del tipo de vivienda y de financiación y por el incremento de la motorización, entre otros factores. Existen varias medidas de densidad, ¿estamos hablando de densidad de población o geográfica, estamos hablando de metros cuadrados construidos, estamos hablando de verticalidad, de qué estamos hablando? Las medidas son distintas y tienen distintas consecuencias en la ciudad. Mi impresión es que Bogotá es una ciudad bajita, no tiene edificios altos. Eso puede ser una inmensa oportunidad, hay lugares para verticalizar con espacios públicos mejores y creando oportunidad de aumento de la oferta para vivienda social.

El tema de los subsidios en la periferia se relaciona con 1) la tarifa única de transporte es un inmenso subsidio a la periferia en relación

con el centro. Es una transferencia brutal de ingreso. 2) La oferta de crédito favorece más a la vivienda nueva y ¿dónde se hace vivienda nueva? En la periferia. 3) la forma cómo se cobra el predial también puede redundar en subsidios ocultos. Y 4) por último, está el tema de las ocupaciones populares informales. La gente de menores recursos ocupa informalmente las periferias porque sabe que después viene el estado e implementa programas de mejoramiento sin cobrar por ellos. Los hogares populares terminan pagando precios del suelo comparativamente altos y nadie establece el tipo y monto de los subsidios implícitos ni a quién benefician. Si se suman los recursos públicos y el potencial de pago de las familias, que ya están asumiendo altos costos, hay un margen importante para ofrecer vivienda social en las zonas centrales. Finalmente están los subsidios indirectos que la informalidad implica para los estratos altos, porque la inversión de recursos fiscales se concentra en estas zonas a costa del abandono de las zonas ocupadas por estratos bajos. Este tema abre a una discusión política interesante, ¿por qué no explicitar quién está pagando qué y cuál es el costo que asume cada uno en la ciudad? Habría más de una sorpresa bastante agradable, o desagradable, depende desde dónde se mire.

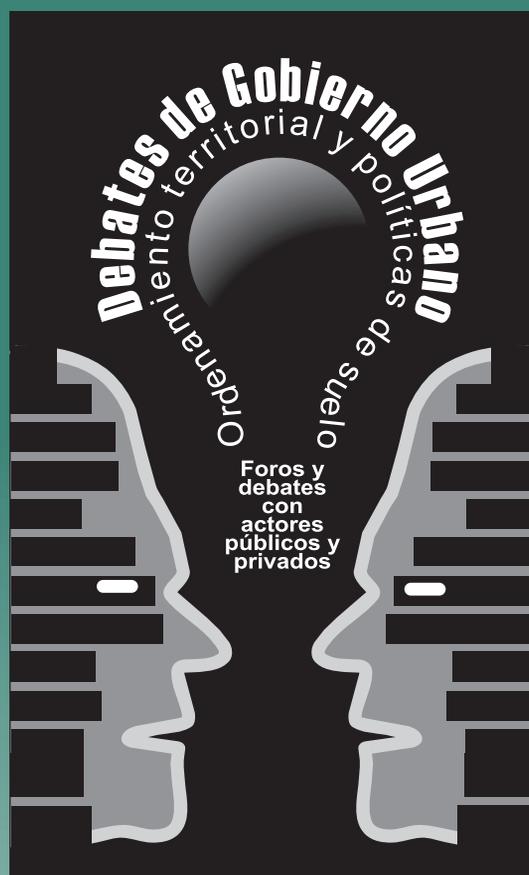
Con respecto a la cuestión de si es posible una política de inclusión social evidentemente no hay respuestas fáciles. Los franceses lo están discutiendo, en Estados Unidos están trabajando en eso. Y en esos países el reto es muy distinto, porque se está lidiando con el 20% de la población pobre y no con el 50 o el 80% de la población como ocurre en nuestros países, pero es un asunto de escala. Allá en algunas áreas, solo se otorga licencia de construir si se edifica un 20% de las unidades para vivienda social, o las que se necesitan de acuerdo con la composición social de la ciudad. Solamente se puede construir si se aumenta la proporción de vivienda social, eso quiere decir que el constructor tiene que construir un determinado número o porcentaje de unidades, incluso en el mismo edificio, a

alquiler social por 6 años. Otro ejemplo, en Chile se está trabajando ahora con un sistema de incentivo a la localización, se está intentando otorgar una especie de subsidio en áreas en las que los constructores no construirían jamás vivienda social.

Y si vamos más allá hay que preguntarse cómo hacer sustentable una política de inclusión, porque meter vivienda social en cualquier lugar se puede hacer en cualquier momento, pero que sea sustentable es otro tema. Si los proyectos de vivienda social se hacen pequeños, se los come la vecindad. Y si se hacen muy grandes son guetos. ¿Cómo manejar las escalas? No es una cuestión trivial, es muy complicada y hay que cambiar algunas reglas del juego básicas. Una de esas reglas tiene que ver con plusvalías. ¿Qué pasa si yo tengo un terreno en un área de estrato alto? Tengo la expectativa de que alguien me va a pagar mucho por el terreno para construir vivienda de estrato alto. Pero si sé que no voy a ganar un centavo de plusvalías, porque ya no me tocan a mí, como ocurre en cierta forma en Sao Paulo, es indiferente si alguien me compra para producir vivienda social o vivienda de alto ingreso, no hay diferencia desde el punto de vista del propietario. Si se disminuye esa expectativa, se aumenta enormemente la capacidad de negociación del sector público con el privado. Y eso se logra, por ejemplo, estableciendo una norma básica de uso y edificabilidad igual para todos los propietarios. Además, se pueden diseñar incentivos para los constructores privados que ofrezcan vivienda para los hogares de bajo ingreso financiados con las plusvalías, eso se puede hacer porque son recursos que están ahí latentes.

Insisto que no hay una respuesta fácil para el tema de la inclusión social urbana, pero aún así es posible. Antes que todo hay que discutir las alternativas de manera muy transparente y explicitar la manera cómo se distribuyen los costos y los beneficios de la inversión pública y del desarrollo de la ciudad.

# La política de renovación urbana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá



Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa Bogotá Cómo Vamos y la Revista Semana, el cual busca construir un espacio de encuentro dirigido a discutir y producir análisis y propuestas que enriquezcan el debate público en torno a la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y suelo de la ciudad, en temas de especial relevancia como son los mecanismos de recuperación de plusvalías, la financiación de los procesos de urbanización y el soporte a las políticas de vivienda de interés social y su aplicación en procesos de especial impacto para el desarrollo urbano de Bogotá.

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

- Director: Gerardo Ardila
- Apoyo científico: María Mercedes Maldonado
- Coordinación editorial: Angélica Molina
- Transcripción y edición: Adriana Hurtado
- Equipo Logístico del IEU, Universidad Nacional de Colombia

[www.institutodeestudiosurbanos.info](http://www.institutodeestudiosurbanos.info)  
debatesdegobiournurbano@institutodeestudiosurbanos.com  
Teléfono (57 1) 3165000 ext. 20055, 20056, 20053.  
Fax (57+1) 3165656  
Bogotá. Colombia