

28

TRABAJOS DE GRADO CIDER

ISBN: 978-958-695-019-6

GOBERNANZA
EN PROCESOS DE
REGENERACIÓN URBANA.
APROXIMACIONES AL
CASO DE BOGOTÁ

Clemencia Escallón Gartner

 Universidad de
los Andes
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - Cider

Gobernanza en procesos
de regeneración urbana
Aproximaciones al caso de Bogotá

Escallón Gartner, Clemencia

Gobernanza en procesos de regeneración urbana: aproximaciones al caso de Bogotá / Clemencia Escallón Gartner. – Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, 2014.

134 p.; on line. – (Trabajos de grado Cider; 28)

ISBN 978-958-774-019-6

1. Rehabilitación urbana – Investigaciones – Bogotá (Colombia) – 2000-2012 2. Urbanismo – Investigaciones – Bogotá (Colombia) – 2000-2012 3. Sociología urbana I. Universidad de los Andes (Colombia). CIDER II. Tit.

CDD 307.1

SBUA

Primera edición: agosto de 2014

© Clemencia Escallón Gartner

© Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider)

Ediciones Uniandes
Carrera 1.^a núm. 19-27, edificio Aulas 6, piso 2
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN on line: 978-958-774-019-6

Corrección de estilo: Mónica Roesel M.
Diagramación interior y de cubierta: Precolombi EU-David Reyes

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Gobernanza en procesos de regeneración urbana

Aproximaciones al caso de Bogotá

CLEMENCIA ESCALLÓN GARTNER

DIRECTOR: ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES

Director del Cider
Juan Benavides Estévez-Bretón

Autora
Clemencia Escallón Gartner

Director del trabajo de grado
Andrés Hernández Quiñones

Lectores
Mauricio Uribe López
Alberto Maldonado Copello

Coordinación editorial
Diana Tamayo
Susana Londoño

PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL DE LA AUTORA

Arquitecta de la Universidad de los Andes, especialista en Diseño Urbano de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en Gobierno y Políticas Públicas y magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Tiene amplia experiencia en los sectores público y privado, en cargos directivos de entidades vinculadas a temas de vivienda social, desarrollo urbano y participación ciudadana. Ha sido autora y coautora de varias publicaciones sobre esos temas. Fue coordinadora de la Mesa *vis* – Diego Echeverry Campos de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesora e investigadora del Grupo de Investigación en Gestión y Diseño de Vivienda del Departamento de Arquitectura y asesora en el Cider. Es profesora en el programa de Gestión Urbana de la Universidad del Rosario y lo ha sido en la especialización en Proyecto Urbano de la Universidad San Buenaventura en Cali.

RESUMEN

El trabajo aborda, desde el análisis institucional, las condiciones en las que se han planteado los procesos de renovación urbana en Bogotá a partir de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000 y la aplicación de un instrumento de planeamiento denominado Plan Parcial de Renovación. Se pretende profundizar en el reconocimiento de la trayectoria y el arreglo institucional para la renovación urbana en Bogotá que expliquen el estancamiento de este tipo de procesos urbanos en la última década: se han propuesto 31 iniciativas, de las cuales solo 3 han recibido viabilidad y han sido adoptadas como Planes Parciales. Parece que los procesos de renovación han estado hasta ahora atrapados en escenarios de debilidad institucional y de enfoque especulativo de corte netamente inmobiliario, a partir de los cuales se generan propuestas muy excluyentes que tienden a crear condiciones urbanas de mayor segregación.

El interés por este tema surge de la observación y el análisis preliminar de las actuaciones recientes en la ciudad de Bogotá, así como de la ausencia de una caracterización analítica del proceso urbano que permita responder a las preguntas frente a la calidad de la gobernanza en la renovación urbana. Interesa entonces profundizar en la trayectoria y reconocer el enfoque de las intervenciones, la condición de la participación de los actores y los consecuentes impactos en el modelo de ciudad.

Palabras clave: transformación urbana, gobernanza, calidad, regeneración, actores.

ABSTRACT

This research approaches, from an institutional analysis, the conditions in which urban renovation processes in Bogotá have been settled, since the year 2000, when the city adopted the Plan de Ordenamiento Territorial (territorial and land use plan) and began to apply a planning instrument known as Plan Parcial de Renovación (partial renewal plan). The investigation aims at deepening in the recognition of the path-dependence and institutional arrangement theories for urban renewal in Bogotá, explaining the inactivity of this type of urban processes: 31 initiatives have been proposed, and only 3 of them have achieved viability and have been adopted as renewal plans. It seems that this type of processes have been, so far, trapped in scenarios of institutional weakness and speculative approaches of real estate dynamics, which cause highly exclusive proposals that tend to generate urban conditions of great segregation.

The interest in this topic arises from the observation and preliminary analysis of the recent performances in the city of Bogotá, as well as from the absence of an analytic characterization of the urban process, that would allow answering questions about the quality of governance in the renewal activities. Then, the goal is to explore the path-dependence tendencies, and to recognize the approach and perspective of the diverse interventions, the conditions for the participation of the agents, and the resulting impacts of renewal plans on the city model.

Key words: urban transformation, governance, quality, regeneration, agents.

AGRADECIMIENTOS

Al Cider, profesores, colegas y compañeros, que acompañaron estas reflexiones sobre la ciudad y sus procesos, y en particular a Andrés Hernández, quien asumió el reto de mi incursión en los escenarios de la ciencia política.

A mi familia, por la paciencia y la confianza en este propósito académico.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	19
2. MARCO ANALÍTICO	27
2.1. IDEAS DE DESARROLLO Y GESTIÓN URBANA	28
2.1.1. Justicia territorial	29
2.1.2. Gestión urbana incluyente. Regeneración urbana y relación entre los procesos sociales y físicos	29
2.2. GOBERNANZA, TRAYECTORIA DE LA DEPENDENCIA Y ASIMETRÍAS DE PODER	32
2.2.1. Ideas de gobernanza	32
2.2.2. Características de la gobernanza	34
2.3. CALIDAD DE LA GOBERNANZA	37
3. METODOLOGÍA	41
3.1. ARTICULACIÓN DE MARCOS ANALÍTICOS	41
3.2. UNIDAD DE ANÁLISIS: EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN. SELECCIÓN DE CASOS	42
3.2.1. Criterios de selección	43
3.2.2. Plan Parcial de Renovación Proscenio	46
3.2.3. Plan Parcial de Renovación San Bernardo	47
3.3. LAS ENTREVISTAS COMO HERRAMIENTA PARA RECUPERAR INFORMACIÓN	48
3.3.1. Entrevistas exploratorias	49
3.3.2. Entrevistas semiestructuradas	49

4.	EL ESTANCAMIENTO DE LA RENOVACIÓN. ANÁLISIS APLICADO	51
4.1.	IDEAS DE DESARROLLO	51
4.1.1.	Renovación y revitalización. Algunas referencias internacionales	52
4.1.2.	La renovación en el contexto colombiano. El caso de Bogotá: 1950-2000	54
4.1.3.	Las ideas de desarrollo y la renovación. Posiciones de los actores interesados	58
4.2.	LA GOBERNANZA COMO PROCESO	62
4.2.1.	Dependencia de la trayectoria	62
4.2.2.	Normas y niveles	67
4.2.3.	Los actores y las asimetrías de poder	79
4.3.	CALIDAD DE LA GOBERNANZA	85
4.3.1.	Sujeción a la ley	86
4.3.2.	Transparencia y <i>accountability</i>	88
4.3.3.	Inclusión e imparcialidad	94
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105
5.1.	LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD CONSTRUIDA COMO GOBERNANZA. PRIMERAS RECOMENDACIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE UN PROCESO	112
6.	REFERENCIAS	119
	NORMAS CONSULTADAS	122
	Nivel constitucional	122
	Nivel colectivo (nacional)	122
	Nivel colectivo (distrital)	123
	Nivel operativo	123

7. ANEXOS	125
ANEXO 1	
FICHAS TÉCNICAS DE LOS PLANES PARCIALES PROSCENIO Y SAN BERNARDO	126
ANEXO 2	
PROYECTO DE RENOVACIÓN NUEVA SANTA FE (BOGOTÁ). DESCRIPCIÓN Y TRAYECTORIA	130
ANEXO 3	
TEMAS GUÍA ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS	133

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Principios de buena gobernanza	39
Cuadro 2.	Planes Parciales de Renovación en Bogotá: proceso de adopción	44
Cuadro 3.	Planes Parciales de Renovación en Bogotá: vocación y usos	45
Cuadro 4.	La renovación en Colombia: enfoques de desarrollo y enfoques de gestión	57
Cuadro 5.	Normas: niveles y condiciones	68
Cuadro 6.	Planes Parciales de Renovación en Bogotá, 2006-2012: nombre, ubicación y tipo de iniciativa	74
Cuadro 7.	Partes interesadas. Sectores. Aplicación al caso de Planes Parciales de Renovación	80
Cuadro 8.	Principios de calidad de la gobernanza. Ejemplos de aplicación	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Enfoque de análisis de la investigación	28
Gráfico 2.	Trayectoria de la renovación: hitos y normas	63
Gráfico 3.	Dependencia de la trayectoria: normas y niveles de elección	66
Gráfico 4.	Plan Parcial Proscenio: línea de tiempo y normas operativas	78
Gráfico 5.	Plan Parcial San Bernardo: línea de tiempo y normas operativas	79
Gráfico 6.	Relaciones por niveles de elección e interesados	81
Gráfico 7.	Actores interesados. Posicionamiento de relaciones de poder e interés	84
Gráfico 8.	Plan Parcial Proscenio: línea de tiempo y componentes de gobernanza. Actores, nodos y normas	109
Gráfico 9.	Proceso de gobernanza en actuaciones de regeneración urbana. Actores e instancias	115
Gráfico 10.	Proyecto de renovación Nueva Santa Fe: línea de tiempo, fases y actores	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Imagen actual del sector del Plan Parcial Proscenio	92
Figura 2.	Imagen actual del sector de San Bernardo	94
Figura 3.	Fragmento de la nota periodística “Chapinero se va a ver renovado muy pronto”	98
Figura 4.	Operador urbano manzana 3 Proscenio. Boletines de información urbana	116
Figura 5.	Progresía Fenicia. Plegable con información sobre la propuesta urbana	117

INTRODUCCIÓN

La transformación de la ciudad construida ha sido en Colombia preocupación y propósito de los gobernantes locales durante las últimas décadas. Desde los años sesentas se reconoció que la renovación es el propósito urbano de mayor impacto para recomponer los procesos de deterioro de las zonas centrales y se diseñaron planes de intervención y proyectos para intervenir sectores importantes de las ciudades colombianas. Sin desconocer la complejidad de los procesos, se evidencia un interés por la adopción de actos administrativos y normas favorables a la renovación que no han logrado generar incentivos y arreglos institucionales para involucrar a los distintos actores interesados.¹

Desde la década de los cincuentas se reconocen dos tendencias en relación con la renovación. En la primera, de ánimo modernizador, se enmarcan las propuestas del urbanista Le Corbusier para el centro cívico, en el Plan Director para Bogotá,² y las propuestas formuladas

¹ En su presentación en el Foro sobre Renovación Urbana en Colombia (septiembre de 2012), el subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación mencionó, para el período comprendido entre 1998 y 2012, cinco leyes (dos de ellas, Planes Nacionales de Desarrollo) y cinco Conpes relacionados con la renovación.

² Se trata de una propuesta adelantada por el urbanista en el año 1950, que abordó cuatro escalas de intervención: regional, metropolitana, urbana y de sector (centro cívico y sector residencial) (O'Byrne, 2010).

una década después para San Façon, también en Bogotá, en las que las ideas del movimiento moderno y los cambios en las estrategias de gestión para las ciudades ocupaban el centro de las discusiones. La segunda, de espíritu higienista, se refleja en las actuaciones de saneamiento vinculadas a las denominadas operaciones de renovación para abrirle campo a nuevas vías, como la carrera décima, o a intervenciones en el centro histórico, como el proyecto Nueva Santa Fe, ambos en Bogotá, con desarrollos legislativos que definieron instrumentos para hacer realidad la actuación predominante del Estado y precisar la voluntad de intervenir para mejorar las condiciones de sectores urbanos deteriorados.³ Un elemento común en las dos tendencias fue la tensión entre la renovación como proceso incluyente y la renovación como proceso inmobiliario; en esa medida, cuando se lograron actuaciones en el espacio construido, con vivienda u otros usos, la permanencia de los moradores se vio afectada por esos cambios urbanos y por el incremento significativo de los precios del suelo.

Sin embargo, los avances legislativos de finales de la década de los ochentas, con la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana,⁴ y una década después con la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, marcaron otra tendencia para los procesos urbanos de transformación. En la Ley 9 se reglamentó, por primera vez en el país, la protección de los moradores en procesos de renovación. En la Ley 338 se propuso, desde los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), una amplia batería de instrumentos para la gestión de la denominada renovación urbana, que permiten tomar decisiones de clasificación de suelo, aplicación de tratamientos y otras normas reglamentarias.

³ El Acuerdo 85 de 1959 reglamentó la Ley 1 de 1943, que definía los motivos de utilidad pública, y organizó el Fondo Rotatorio de Redesarrollo.

⁴ Normativa descentralizadora que apoyaba los procesos de transformación urbana con herramientas financieras, y con la convicción de la importancia de proteger a los residentes y propietarios en los procesos de transformación urbana. El capítulo IV hace referencia a la protección de moradores.

Ahora bien, el caso de Bogotá es particularmente interesante porque allí la renovación fue considerada durante décadas, de los sesentas a los noventas –con algunas variaciones–, como un instrumento normativo para actuaciones no exclusivas de la administración pública, y por presiones inmobiliarias se aceptó que se generalizaba a toda la ciudad existente, bajo la figura del redesarrollo. Según el Acuerdo 7 de 1979, “por el cual se define el Plan General de Desarrollo Integrado y se adoptan otras políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá”, el redesarrollo es el tratamiento determinado para aquellas áreas que por su inadecuación en cuanto a usos y estructuras requieren una política que propicie el desarrollo de nuevas funciones.⁵ Esta tendencia consolidó una aproximación que aceptaba cada vez más la dominancia del razonamiento económico en la planeación urbana y se constituía en promotora de una renovación indiscriminada y homogeneizante (Salazar y Cortés, 1992).

Con los cambios normativos e institucionales de finales de los noventas se esperaba consolidar en Bogotá un panorama bien 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 ciertos de coordinación y espacios de confianza para la actuación entre los agentes públicos y privados, seguramente siguiendo la misma tendencia inmobiliaria y de renovación que implicaba cambios radicales en el territorio. 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 Renovación,⁶ de las cuales a finales de 2012 solo una había obtenido aprobación del Distrito (SDP, 2013).

⁵ Acuerdo 7 de 1979, cap. v, art. 73.

⁶ El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 define los Planes Parciales como “los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano”.

Como lo evidencian esta investigación y las expresiones de los promotores privados en distintos medios de comunicación, a pesar de los esfuerzos no se ha logrado generar una dinámica mínimamente aceptable en relación con los procesos de renovación (Acero, 2010). Los interesados desde el sector privado cuestionan la poca claridad normativa, mientras que desde el sector público se reclama mayor correspondencia de las propuestas de los privados con el modelo de ciudad, y los residentes visualizan con preocupación el enfoque netamente especulativo de las propuestas y piden proyectos más incluyentes que les permitan mantenerse en los sectores sujetos a renovación. Esto muestra el fracaso de los instrumentos para impulsar la renovación urbana en Bogotá, y seguramente el predominio de las lógicas e intereses de unos grupos frente a los de los otros.

Las reflexiones académicas, llamadas a nutrir la discusión sobre estos procesos urbanos, se han orientado en la última década a reconocer los impactos de la redensificación enfatizando en los conceptos de vitalidad urbana (Munard, 2011) y diseño urbano como catalizador, y a partir de ello, la renovación como plataforma para el desarrollo económico y la competitividad (Arazo, 2011). Las investigaciones cuestionan la subordinación del proyecto colectivo a criterios de rentabilidad que generan segregación y exclusión (Rincón, 2004), se preguntan por la pertinencia del instrumento denominado Plan Parcial y atribuyen su falta de éxito a la insuficiencia de recursos para la gestión institucional (Mayorga, 2012).

Parecería entonces que no se han identificado con claridad los factores que inciden en procesos urbanos de esta naturaleza. Por tal motivo, el presente trabajo se propone explorarlos. Las preguntas de investigación se dirigen a indagar cuál ha sido la trayectoria institucional y cuáles las condiciones del arreglo institucional que han regulado los Planes Parciales de Renovación en la ciudad de Bogotá, y qué explica el estancamiento en la última década.

El objetivo es entender, desde la perspectiva institucional, la trayectoria histórica y el modo de gobernanza que se ha configurado en la renovación urbana, así como la calidad de la gobernanza. Para ello

se plantea emplear los conceptos de la sociología política y las ideas de desarrollo aplicadas a los estudios urbanos y del análisis institucional, los enfoques del institucionalismo histórico y los enfoques de gobernanza, y construir un marco analítico que los articule.

Un primer componente del marco analítico son las ideas de desarrollo, que han influido en los conceptos de renovación urbana y en la comprensión de los impactos de estos procesos en la configuración social y física de la ciudad. Este componente se apoya en la sociología urbana, para comprender escenarios de equidad y derecho a la ciudad, calidad de vida urbana y equilibrio territorial, y en la gestión urbana, con las aproximaciones a los esquemas de relaciones más adecuados para buscar en la transformación escenarios de oportunidad para todos. Como conceptos, se proponen las aproximaciones a justicia territorial que formula David Harvey en *Urbanismo y desigualdad social* (1977), y a regeneración urbana, entendida como un proceso con actividades de intervención que se van construyendo en la interacción y en el consenso público-privado, apoyado en el concepto de regímenes sucesivos de acumulación (Roberts y Sykes, 2000). Desde esta perspectiva, interesa indagar por las diferentes ideas de desarrollo en los actores públicos y privados, y por el tipo de gestión urbana que se ha buscado.

Un segundo componente del marco analítico se aborda desde los conceptos de gobernanza y cambio institucional, con dos perspectivas. La primera, el institucionalismo histórico, que enfatiza en la importancia de la dependencia de la trayectoria entendida como “la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13), vinculando el concepto de asimetrías de poder y su posible incidencia en la dinámica del proceso (Pierson, 2004); la segunda, el enfoque de Hufty (2009) sobre la gobernanza como un fenómeno social que identifica el proceso y las interacciones entre actores vinculados en un asunto colectivo y que construyen las decisiones y las normas sociales, en el cual las decisiones legislativas y normativas son instituciones que generan las reglas de juego y acompañan el cambio institucional, en este caso para la actua-

ción urbana (Ostrom, 2000). La reflexión se enfocará en preguntas como estas: ¿cuáles son los componentes de la gobernanza? ¿Cuáles, las reglas que han definido las restricciones e incentivos en los procesos de transformación urbana? ¿Qué tensiones se han generado?

Un tercer componente del marco analítico utiliza los principios de calidad de la gobernanza y sugiere criterios que permitan evaluar los procesos de transformación urbana (Bakker, 2002; Lockwood, 2010). Las preguntas se relacionan con los atributos que caracterizan el proceso: ¿qué tan legítimo ha sido? ¿Qué tanta participación y transparencia ha habido? El interés está en indagar cuáles son las condiciones del aprendizaje colectivo que inciden en la calidad de la gobernanza y que permitirían destrabar los procesos de transformación urbana hacia escenarios de equidad.

Si bien la renovación como propósito urbano existe en la normativa de Bogotá desde mediados del siglo xx, en este trabajo se toma como escenario temporal el período 2000-2012, para delimitar el análisis a los procesos vinculados a los denominados Planes Parciales de Renovación, que surgen para la ciudad de Bogotá con el Decreto 619 de 2000, con el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial. En este escenario del planeamiento y la gestión urbana, se busca analizar qué tan incluyentes han sido estos Planes, y qué propuestas han adoptado frente a la equidad en la ciudad.

La discusión en Bogotá parece tener hoy un escenario particularmente interesante. El documento del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 *Bogotá Humana* (Acuerdo 489 de 2012) propone como estrategia eliminar las condiciones de segregación e inequidad y las situaciones de exclusión, y como objetivo específico, entre otros, construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad contribuyendo a la reducción de la segregación. Para ello se deben orientar los procesos de renovación urbana hacia proyectos integrales que tengan como prioridad la permanencia de los propietarios y habitantes originales, con ofertas de vivienda prioritaria en el centro ampliado de la ciudad. En este sentido, el presente trabajo se propone analizar la estrategia de revitalización que propone el Plan

de Desarrollo, acercándose a la gestión desde escenarios más amplios de intervención, como los del enfoque de regeneración urbana antes mencionado.

Este propósito investigativo debe asumirse reconociendo el riesgo de tomar un tema que se encuentra en discusión en la ciudad e intentar observar con distancia los hechos cotidianos, sin pretender incorporarlos al trabajo de forma directa, pero con la firme intención de contribuir con estas reflexiones a la buena marcha de los proyectos de renovación y revitalización de zonas urbanas en que parece estar empeñada la capital.

MARCO ANALÍTICO

Cuando la problemática es compleja y se identifican múltiples dimensiones, los marcos analíticos deben ser variados y se hace necesario articular no solo distintos conceptos sino distintos niveles de análisis. Para este trabajo se propone una aproximación que integre tres tradiciones de pensamiento: la sociología urbana y los estudios urbanos preocupados por caracterizar el desarrollo urbano equitativo y la gestión urbana incluyente; el institucionalismo histórico y el peso que les da a la historia, a las relaciones de poder y a la trayectoria en los cambios institucionales; y las corrientes de gobernanza que ven esta como un fenómeno social caracterizado por reglas, espacios y actores en los procesos de toma de decisiones.

La propuesta es articular tres grandes ámbitos de análisis, como mecanismos explicativos desde los cuales estructurar el soporte conceptual adecuado para avanzar en una mejor comprensión de lo que en este trabajo se denominará el arreglo institucional que define la naturaleza de la transformación urbana. (Ver gráfico 1.)

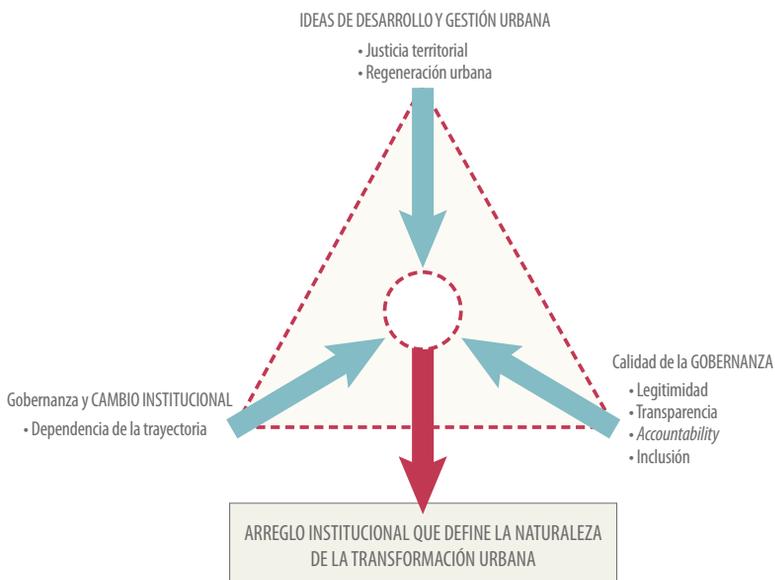


Gráfico 1. Enfoque de análisis de la investigación.

Fuente: elaboración propia.

2.1. IDEAS DE DESARROLLO Y GESTIÓN URBANA

Las aproximaciones a la comprensión de las crisis urbanas desde la sociología urbana y la geografía sacan a la luz el dilema entre el capital y la construcción social del espacio urbano capitalista. En su texto sobre la metrópoli en crisis, Edward Soja (2008) recoge las reflexiones de sociólogos como Castells (1976) y geógrafos como Harvey (1977) para evidenciar la tensión constante entre diferencias de poder y territorios urbanos, incrustada en la espacialidad de la ciudad capitalista. Para este trabajo interesa apoyarse en la comprensión de lo que en términos de derechos constituiría el derecho a la ciudad, y en los conceptos de justicia territorial y gestión urbana incluyente.

2.1.1. Justicia territorial

David Harvey se refiere a la justicia territorial como la interacción del proceso social y la forma espacial. En sus reflexiones sobre la redistribución del ingreso en un sistema urbano, plantea cómo las particularidades del urbanismo como modo de vida tienden a producir y reproducir una redistribución regresiva del ingreso real que beneficia de forma persistente a los ricos a expensas de los pobres. En este sentido, los mercados libres son generadores de desigualdad a pesar de las buenas intenciones de los planificadores; por ejemplo, los procesos de renovación urbana se convierten en procesos de expulsión de pobres (1977, p. 21). Acercarse a la resolución de este problema requiere reflexiones como las que propone Harvey,

[que] armonicen e integren estrategias para abordar la complejidad del proceso social y los elementos de la forma espacial y propongan modelos posibles que permitan procesos de transformación urbana equitativos, incluyentes y sostenibles, siguiendo principios de justicia territorial, y ofrecer alternativas y opciones [...] dirigiendo las acciones hacia un nuevo modelo de organización en el que el mercado sea sustituido por un proceso de planificación, donde la asignación de recursos y los movimientos de apropiación contribuyan al bien común de todos los territorios (p. 119).

Esto, en el entendido de que los mecanismos de mercado se justifican por eficiencia, pero claramente son contrarios a cualquier principio de justicia social.

2.1.2. Gestión urbana incluyente. Regeneración urbana y relación entre los procesos sociales y físicos

Las formas institucionales de la democracia liberal, particularmente la democracia representativa, parecen no encajar con los ideales

centrales de la política democrática, entre los cuales está facilitar una participación activa de la ciudadanía y propiciar acuerdos y consensos apoyados en el diálogo (Fung, 2003). Esta condición se refleja en la ausencia de una institucionalidad que garantice la participación en las decisiones de las transformaciones urbanas, para lo cual se requerirían modelos que se acerquen a dimensiones de sinergia y cooperación y que impulsen procesos de ganancia colectiva.

Para esta investigación, interesa revisar las aproximaciones de gestión que prioricen el reconocimiento de los procesos y espacios en los cuales los distintos actores interesados en un escenario de transformación urbana pueden hacerse parte en la toma de decisiones a través de deliberaciones públicas en las que se posicionen los intereses colectivos por encima de los intereses particulares. En este sentido, se adopta acá el concepto de regeneración urbana, que trasciende los objetivos de la renovación urbana y que, como política de los años noventas, aprende de las experiencias de las décadas anteriores.

La regeneración urbana, desde la propuesta de Robert y Sykes (2000), se entiende como un proceso continuo, dinámico y complejo de largo plazo, en el que las intervenciones urbanas se desarrollan con un enfoque integral que busca la solución de aspectos físicos, sociales, ambientales y económicos, los cuales en sí mismos son generadores de cambio para la ciudad. Es, entonces, un proceso de gestión urbana que integra de manera comprensiva los problemas y las soluciones, en el que las actividades de intervención se van generando en la interacción y en el consenso público-privado, con énfasis en el rol de la comunidad en la toma de decisiones. Como marco de referencia, se apoya en los conceptos de regímenes sucesivos de acumulación y de interacción de actores, en los cuales se da importancia a los deseos y aspiraciones y se reconoce esencialmente el proceso de cambio. Desde el desarrollo urbano, requiere tener una misión más o menos reconocida, que implica una necesidad de acción y exige un método de aproximación (Roberts y Sykes, 2000).

Los principios de la regeneración urbana, según Roberts y Sykes (2000, pp. 18-19), son:

- a. En relación con los recursos
 - Análisis detallado de las condiciones del área urbana.
 - Adaptación simultánea del tejido físico, las estructuras sociales, la base económica y las condiciones medioambientales de un área urbana.
 - Resolución de problemas de una manera balanceada, ordenada y positiva, con programas elaborados de acuerdo con los objetivos del desarrollo sostenible.

- b. En relación con el proceso y la gestión
 - Busca garantizar consenso a través de la mayor participación posible y la cooperación de todos los actores con un legítimo interés en la regeneración de un área urbana.
 - Reconoce la importancia de dimensionar el progreso de estrategias hacia el logro de objetivos específicos.
 - Monitorea el cambio natural y la influencia de las fuerzas internas y externas que actúan sobre un área urbana.
 - Reconoce diferentes elementos y velocidades de los componentes de las estrategias en relación con los objetivos de la regeneración.

Para el reconocimiento de la calidad del proceso también es necesario, como lo menciona Harvey (1977, pp. 40 y 43), tener claro que no es lo mismo partir de la forma espacial y considerar el proceso social como resultado, que partir del proceso social y considerar la forma espacial como resultado. Posiblemente sea necesario combinar ambas aproximaciones, lo cual implica avanzar en “traducciones” de lenguajes entre lo social y lo espacial.

De igual manera, la información y la comunicación son requisitos fundamentales para generar adecuados procesos de regeneración urbana entendida como gestión incluyente. En este sentido, autores como Horita (2009) resaltan la importancia de reconocer que un pro-

ceso 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. Un proceso de este tipo, en el cual las personas redefinen su entorno urbano y su sentido social, y en el cual seguramente habrá un cambio físico, 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.

2.2. GOBERNANZA, TRAYECTORIA DE LA DEPENDENCIA Y ASIMETRÍAS DE PODER

En los procesos de transformación urbana, particularmente en las actuaciones sobre la ciudad construida, 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. Se evidencia entonces la necesidad de acercarse a la investigación un segundo concepto, el de gobernanza, que permita entender la condición y calidad de las relaciones entre los actores, las reglas de juego que se establecen y las condiciones de los espacios para la toma de decisiones en relación con el propósito de la actuación urbana, entendida como escenario de acción colectiva.

2.2.1. Ideas de gobernanza

Kooiman (2005) y Rhodes (1996) reconocen que el de gobernanza es un concepto dinámico, aún en formación, por lo cual puede tener una amplia diversidad de connotaciones. Se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas, o a una nueva manera de gobernar, distinta del

modelo de control jerárquico. Es decir, a un modo más cooperativo, en el que los actores participan en redes mixtas público-privadas (Rhodes, 1996).

Para este trabajo se utilizará la aproximación de Rhodes al concepto de gobernanza, previa distinción entre gobernabilidad y gobernanza:¹ “[U]n nuevo proceso de gobierno, unas nuevas reglas de juego y/o un nuevo método de gobierno de la sociedad, que caracterizan y estructuran las relaciones entre los actores en un proceso colectivo” (1996, p. 653).²

Por otro lado, se tendrá como referente la aproximación conceptual de Hufty a la gobernanza como “fenómeno social”, con características que deben ser analizadas e interpretadas teniendo en cuenta que cada sociedad desarrolla sus propios métodos de gobernanza, con sus normas, sus instituciones y sus sistemas de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Este autor se refiere a la gobernanza “como el proceso e interacciones entre actores vinculados en un asunto colectivo y que construyen las decisiones y las normas sociales” y propone las siguientes categorías de análisis (2009, pp. 1, 10 y 16):

- a. *El problema*, entendido como el conjunto de temas a los que se asocia el proceso de gobernanza (el postulado es que la definición del problema es una construcción social).
- b. *Las normas*. En cualquier sociedad, los acuerdos y las decisiones deben ser consecuencia de un proceso de gobernanza.

¹ El autor explica que gobernanza no es sinónimo de gobernabilidad, y enfoca la aplicación del concepto de gobernanza a los cambios en las condiciones del gobierno británico.

² En los diferentes usos del término gobernanza, Rhodes identifica las siguientes características: interdependencia entre organizaciones, garantizando siempre la presencia de actores no estatales y ampliando los límites entre público-privado y voluntario; interacción continuada entre actores miembros de red (recursos y propósitos); reglas de juego para la interacción (confianza y acuerdos); y autonomía del Estado (autoorganización).

Pueden ser formales o informales, constitutivas o regulativas. Las normas también expresan los aspectos multinivel de la gobernanza. (Las preguntas son: ¿cuáles son las normas? y ¿quién las define?)

- c. *Los actores*. En un análisis de proceso de gobernanza, las normas sociales están directamente vinculadas a los actores, individuos o grupos que interactúan en una acción colectiva, y a la naturaleza de las interacciones. También interesa la condición del actor en relación con variables como recursos, movilización e impacto.
- d. *Los nodos*, entendidos como las “interfaces sociales”; es decir, los momentos de las interacciones y la toma de decisiones.
- e. *El proceso*, entendido como la sucesión de estados e interrelaciones que se presentan. Introduce aspectos históricos y secuencias que permiten evaluar la dirección del proceso (patrón de evolución).

Para el presente análisis se toman las categorías *normas*, *actores* y *procesos*, relacionándolas con los conceptos de autores como Pierson (2004), en cuanto a relaciones de actores y asimetrías de poder, y Ostrom (2000), en cuanto a niveles de normas y al impacto que producen en la estabilidad de las relaciones entre actores y en el proceso, como se expone más adelante.

2.2.2. Características de la gobernanza

Gobernanza como proceso: trayectoria de la dependencia, reglas de juego, niveles y relaciones

Para profundizar en la comprensión de los cambios institucionales, se considera importante identificar los conceptos y vincular varios enfoques para analizar las configuraciones institucionales y los procesos

en los que interactúan. Para ello se propone tomar el concepto de trayectoria de la dependencia, entendida como “la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13). Como plantean estos autores, lo que caracteriza al institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea es que aborda cuestiones amplias y toma en consideración el tiempo, especificando secuencias, analizando contextos macro y formulando hipótesis sobre efectos combinados (instituciones y procesos). En este mismo sentido, dependencia de la trayectoria se refiere a “procesos que generan múltiples resultados y que dependen de una secuencia particular en la que los eventos ocurren” (Pierson, 2004, p. 20).

Como lo expone Ostrom, siempre que se plantean preguntas en relación con los cambios institucionales es necesario reconocer los cambios en las reglas³ utilizadas para regular las acciones en los diferentes niveles, así como los impactos que producen estos cambios en la estabilidad de las expectativas entre los individuos que interactúan. La autora afirma que es posible pensar en los vínculos entre los niveles de análisis relacionados en los que los seres humanos hacen elecciones y realizan acciones, y considera útil distinguir tres niveles de reglas que afectan de manera acumulativa las acciones y los resultados en procesos de uso de recursos comunes (2000, p. 96):

Las *reglas constitucionales* determinan cuáles son las reglas específicas que se aplicarán al elaborar las reglas de elección colectiva, que a su vez afectan las actividades y los resultados operativos. En este nivel ocurren la formulación, gestión, adjudicación y modificación de las decisiones constitucionales.

Las *reglas de elección colectiva* afectan indirectamente las de elección operativa. Son las que utilizan los apropiadores o las autoridades

³ Entendidas las instituciones como el conjunto de reglas (en uso) que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, cuáles acciones se permiten y cuáles se prohíben, qué reglas de afiliación se usan y qué procedimientos deben seguirse.

externas para definir políticas. En este nivel ocurren los procesos relacionados con el diseño de políticas, la administración y la adjudicación de decisiones políticas.

Las *reglas de elección operativa* afectan las decisiones cotidianas (cuándo, dónde y cómo). En este nivel ocurren los procesos de apropiación, supervisión y cumplimiento. Se define quién debe supervisar las acciones, qué información debe cambiarse o retenerse, y qué recompensas o sanciones se asignan a las distintas combinaciones de acciones y resultados.

Los supuestos en relación con las reglas y sus niveles son los siguientes:

- a. Las reglas operativas son más fáciles de cambiar que las colectivas y las constitucionales.
- b. Las reglas proporcionan estabilidad en las expectativas, y los esfuerzos por cambiarlas reducen esa estabilidad.
- c. Los individuos que no tienen ninguna autoridad de autoorganización o autogestión están atrapados en un mundo de un solo piso (les es dada la estructura de los problemas, y lo mejor que pueden hacer es adoptar estrategias dentro de esos límites).
- d. En cada nivel de análisis puede haber más de una “arena”, entendida como la situación en que ocurre un tipo particular de acción.⁴

Ahora bien, el interés en relacionar estos conceptos está en que si se reconoce la gobernanza como proceso dinámico, con sus tiempos y secuencias, y se identifica en ese proceso la definición de normas como instituciones, en sus distintos niveles, se dispone de más elementos

⁴ Las elecciones en el nivel operativo se pueden mover en una o más arenas de elección colectiva. Si los apropiadores (actores interesados) no pueden modificar las reglas de elección operativa, las arenas les serán externas y las reglas dependerán de otros (funcionarios, representantes elegidos, estructuras burocráticas, etc.).

para el análisis y se apoyan la comprensión y el sentido de las secuencias en lo que Pierson y Skcopol denominan retroalimentación positiva.

Gobernanza como proceso: los actores y las asimetrías de poder

Pierson propone que a partir de los argumentos de dependencia de la trayectoria es posible revigorizar el análisis del poder en las relaciones sociales y mostrar desigualdades que pueden enraizarse en las organizaciones e instituciones 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). Cuando unos actores están en posición de imponer reglas y condiciones a otros, el empleo del poder refuerza a dichos actores, que 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, p. 36).

Los conceptos de retroalimentación, secuencias y coyunturas, y las variables de origen, impacto y estabilidad-inestabilidad de configuraciones institucionales pueden ser de utilidad en el análisis del diseño institucional identificado para la renovación urbana como norma y en los procesos de gestión urbana en la ciudad de Bogotá en la década anterior.

2.3. CALIDAD DE LA GOBERNANZA

El tercer concepto que se propone para el marco analítico es la calidad de la gobernanza. Como lo plantea Bakker (2002), un proceso de buena gobernanza se refiere a la legitimidad de los actores interesados

y a la existencia de estructuras robustas para la toma de decisiones. Presenta las siguientes características (Bakker, 2002, p. 23):

- a. Articula varios principios que expresan en su conjunto una visión propia del proceso participativo.
- b. Los principios son coherentes y se organizan con prioridades.
- c. El modelo es receptivo: aprende y revisa opciones que le permiten reestructurarse.
- d. El modelo permite buena información y alta calidad en la difusión.
- e. El modelo incluye un sistema de toma de decisiones abierto y transparente.
- f. El modelo facilita la participación de los actores interesados.

Como también lo propone Lockwood, 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). Para este autor, 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 (2010, p. 755).

Bakker (2002) y Lockwood (2010) refieren los conceptos de calidad de la gobernanza a escenarios propios de la gestión ambiental en protección y gestión del agua. Plantean los principios de buena gobernanza que se exponen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Principios de buena gobernanza

Autor	Principios de buena gobernanza
Bakker	<i>Accountability</i> pública Ejercicio efectivo de supervisión por los actores privados Competencia y efectividad en la gestión Transparencia en la toma de decisiones
Lockwood	Legitimidad Transparencia <i>Accountability</i> Inclusión Imparcialidad (justicia) Conectividad Resiliencia

Fuentes: Bakker (2002) y Lockwood (2010).

Para el análisis de procesos de transformación urbana con esquemas de gestión desde la regeneración urbana, como los que se pretende comprender en este trabajo, se propone vincular prioritariamente los siguientes principios:⁵

- a. *Accountability*, entendida como la asignación y aceptación de la responsabilidad por las decisiones y actuaciones y la condición de respuesta en relación con el reconocimiento de los responsables y la responsabilidad en relación con planes y actividades.
- b. *Transparencia*, referida a la visibilidad del proceso de toma de decisiones y la claridad en la comunicación de los razonamientos.

⁵ Hay que aclarar que el concepto de legitimidad se considera condición de superior jerarquía en un arreglo de gobernanza, y que se logra con el cumplimiento de los principios seleccionados para el análisis.

- c. *Inclusión*, referida a la disponibilidad para todos los interesados de la oportunidad de participar y de influir en la toma de decisiones y en las actuaciones.
- d. *Imparcialidad*, referida a la atención que reciben los puntos de vista de los actores interesados, a la reciprocidad entre niveles de autoridad y a la consistencia en la toma de decisiones.

A los anteriores principios interesa agregar, para este análisis, la condición de sujeción a la ley, entendida como el desempeño de una responsabilidad pública en la que el Estado ha de tener el poder suficiente para garantizar las libertades que forman parte de la vida privada, advirtiendo que la acumulación de poder puede sucumbir a la tentación de invadir tales libertades (O'Donnell, 2007, p. 89).

METODOLOGÍA

Se propuso la articulación de marcos analíticos, la definición de una unidad de análisis –en este caso, el instrumento de planeación denominado Plan Parcial de Renovación– y el apoyo en dos tipos de fuentes: la revisión de información secundaria de dos casos (Planes Parciales) y la realización de entrevistas exploratorias y a profundidad a un grupo de actores seleccionados.

3.1. ARTICULACIÓN DE MARCOS ANALÍTICOS

El objetivo de este trabajo, según se ha dicho, es entender desde la perspectiva institucional la trayectoria histórica y el modo de gobernanza que se ha configurado en la renovación urbana, así como la calidad de esa gobernanza. Como se mencionó en el capítulo anterior, se hace una aproximación que integra tradiciones de pensamiento, y por ello la primera apuesta metodológica es la articulación de marcos analíticos.

En ese sentido, interesa la aproximación de Ostrom según la cual “las teorías influyen no solo en los supuestos particulares utilizados en una explicación, sino en el modo en el que se formula el problema, [...] y esto determina las preguntas que se plantean y lo que se busca al conducir una investigación” (2000, p. 87). O, como plantea North (1993) en desarrollo de la teoría sobre el proceso de cambio

económico, un proceso de cambio difícilmente puede entenderse desde una sola dimensión, y por ello es pertinente plantear hipótesis que requieran varias teorías para mejorar la comprensión de los problemas. Por último, en relación con la dependencia de la trayectoria, se la considera una “estrategia de investigación que permite y hace contribuciones significativas a la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 9).

Ahora bien, como se explicó en el capítulo anterior, la articulación de tres marcos analíticos –ideas de desarrollo y gestión urbana, gobernanza y cambio institucional, y calidad de la gobernanza– permite no solo describir los casos, explicar el comportamiento y definir categorías analíticas desde las cuales valorar y establecer la calidad del proceso, sino también añadir valor, verificar la calidad del proceso y hacer sugerencias operacionales.

3.2. UNIDAD DE ANÁLISIS: EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN. SELECCIÓN DE CASOS

Para la aplicación de los anteriores conceptos en un contexto urbano se propone identificar como unidad de análisis el resultado, en tanto proyecto urbano, de la aplicación del instrumento llamado Plan Parcial. En esta investigación, la aproximación al proyecto urbano adopta la definición propuesta por el urbanista catalán Manuel De Solá Morales (2007, p. 34): una acción de carácter complejo, de escala intermedia, con efecto territorial amplio, con componente público importante en inversión y usos colectivos, y susceptible de ser ejecutada en un plazo de tiempo determinado.¹

Esta definición de proyecto urbano se considera válida para referirse al escenario de transformación y desarrollo de un espacio

¹ El proyecto urbano como campo de trabajo intermedio entre el urbanismo y la arquitectura (De Solá Morales, 2007, p. 33).

urbano al cual se aplique el instrumento Plan Parcial; para el caso de esta investigación, los Planes Parciales de Renovación en la ciudad de Bogotá. De igual manera, frente al enfoque de gestión en lo urbano, se considera que es pertinente proponer el Plan Parcial como unidad de análisis, para comprender a partir de ella la viabilidad de construir escenarios que atiendan problemas de segregación socioterritorial y exclusión y generen condiciones urbanas de equidad.

3.2.1. Criterios de selección

En Colombia, los Planes Parciales de Renovación² pueden ser de iniciativa privada, pública o mixta; las tres modalidades han sido utilizadas en los procesos de solicitud de trámite en Bogotá. Para esta investigación fueron seleccionados los procesos que entre los años 2000 y 2012 tenían solicitud de determinantes y respuesta a las mismas por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Solo con este nivel de trámite se permite avanzar en los procesos de definición de proyecto.³ Son siete

² Plan Parcial “es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997. Mediante el Plan Parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación” (Decreto 2181 de 2006, art. 2).

³ La información histórica de trámite fue tomada de Cámara de Comercio (2011). La información sobre trámites administrativos, del portal de la SDP: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/Planes%20Parciales%20Renovaci%F3n%20Urbana/proyectosEnCurso1>

solicitudes de carácter privado y una de carácter mixto, que se describen con mayor detalle en el cuadro 2. Cuatro de los casos se ubican en la zona centro-centro (La Favorita, La Sabana-El Listón, Triángulo de Fenicia y San Bernardo); tres, en la zona norte (Proscenio, Nodo Norte Calle 72 y Almirante Colón), y uno, Plaza de la Democracia, en la zona intermedia, localidad de Teusaquillo.

Cuadro 2. Planes Parciales de Renovación en Bogotá: proceso de adopción

	<i>Plan Parcial</i>					<i>Solicitud determinante</i>	<i>Concepto de viabilidad</i>	<i>Adopción</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>UPZ</i>	<i>Barrio</i>	<i>Área (ha)</i>				<i>Iniciativa</i>
1	Proscenio	Chapinero	Chicó-Lago	La Cabrera	7,73	Privada	Oficio radicado No. 2-2006-18801 del 8 de abril de 2006	Resolución No. 1340 del 12 de julio de 2010	Decreto 334 del 9 de agosto de 2010 y modificación al Decreto 334 No. 271 del 24 de junio de 2011
2	La Favorita	Los Mártires	La Sabana	La Favorita	3,56	Privada	Resolución No. 0782 del 3 de octubre de 2007	Resolución No. 0786 del 27 de abril de 2009	
3	La Sabana - El Listón	Los Mártires	La Sabana	San Victorino	3,47	Privada	Resolución No. 1051 del 28 de diciembre de 2007	Resolución No. 1332 del 25 de junio de 2009	
4	Triángulo de Fenicia	Santa Fe	La Macarena	Las Aguas	8,51	Privada	Resolución No. 1582 del 25 de noviembre de 2011.	2011 - nuevo proceso	
5	Nodo Norte Calle 72	Chapinero	Chicó-Lago	La Porciúncula	3,44	Privada	Resolución 0783 de 2007		
6	Almirante Colón	Chapinero	Chicó-Lago	Antiguo Country	5,096	Privada	Resolución 0957 de 2007		

	<i>Plan Parcial</i>						<i>Solicitud determinante</i>	<i>Concepto de viabilidad</i>	<i>Adopción</i>
	<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>UPZ</i>	<i>Barrio</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Iniciativa</i>			
7	San Bernardo	Santa Fe	Las Cruces	San Bernardo	36,69	Mixta	Resolución 0409 de 2008		
8	Conquistador	Chapinero	Chicó-Lago	Antiguo Country	8,56	Privada	Resolución 0397 de 2008		

Fuente: www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Ordenamiento.

En relación con los componentes de los proyectos, según la descripción disponible en el documento de presentación de la Empresa de Renovación Urbana (ERU, 2010), se puede observar una gran variedad de usos propuestos con base en lo que el documento denomina “vocación y usos previstos de los proyectos”.

Cuadro 3. Planes Parciales de Renovación en Bogotá: vocación y usos

<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>Vocación y usos previstos del proyecto</i>
Proscenio	Chapinero	Vivienda, equipamientos (cultura), servicios urbanos básicos, comercio y servicios empresariales (Decreto 334 de 2010)
La Favorita	Los Mártires	Sin información
La Sabana-El Listón	Los Mártires	Sin información
Triángulo de Fenicia	Santa Fe	Vivienda y servicios
Nodo Norte Calle 72	Chapinero	Servicios empresariales y turísticos, comercio y vivienda
Almirante Colón	Chapinero	Vivienda, comercio, servicios empresariales y complementarios de salud
San Bernardo	Santa Fe	Vivienda y comercio
Conquistador	Chapinero	Sin información

Fuente: ERU (2010).

Atendiendo las variables propuestas y en consideración al enfoque e interés de esta investigación, se seleccionaron para el análisis

dos Planes Parciales: Proscenio y San Bernardo. El primero, de carácter privado, inició trámite en 2004 y fue seleccionado por ser el único que hasta 2012 había obtenido decreto de adopción. El segundo inició trámite unos años después, en 2008, trámite que se mantuvo vigente hasta finales de 2012,⁴ y fue seleccionado por ser el único en cuya solicitud se estableció el carácter mixto.

Para esta investigación también se consideró de gran importancia el proyecto de renovación denominado Nueva Santa Fe, si bien su formulación y desarrollo por parte del Banco Central Hipotecario (BCH) tuvieron lugar en la década de los setentas, anterior a la fecha establecida para la selección de los casos, y por lo tanto no aplica el instrumento de Plan Parcial. Es un proyecto de alto reconocimiento en la ciudad de Bogotá y, por su utilidad como referencia, se incluyen su descripción y trayectoria en el anexo 2.

3.2.2. Plan Parcial de Renovación Proscenio

Este Plan Parcial de Renovación inició trámite ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital⁵ en el año 2004, por solicitud de la representante legal de la Corporación Niños Cantores Misi–Compañía de Teatro Musical, para un área de 7,73 hectáreas ubicada en las calles 86 y 87 entre las carreras 14 y 15, en una zona de alta demanda inmobiliaria en el norte de la ciudad. Se trata de un sector que se ha caracterizado por una dinámica de transformación de sector residencial de alto estrato en los cincuenta a sector de comercio y oficinas en los ochentas, y que fue objeto de grandes inversiones en espacio público al inicio de los noventas, como las adelantadas para el eje comercial

⁴ Con la Resolución 1036 del 16 de agosto de 2012 se emitió concepto desfavorable a la adopción del Plan Parcial San Bernardo. Esta decisión fue confirmada por la Resolución 1308 del 30 de octubre del mismo año.

⁵ Actualmente, Secretaría Distrital de Planeación.

de la carrera 15, sobre el cual se encuentran las manzanas que se proponen para desarrollar este proyecto de renovación. (Ver anexo 1.)

La propuesta tiene una vocación cultural, con el desarrollo de la sede y teatros para la compañía musical Misi en una de las cinco manzanas que contempla el Plan, y en el resto se pueden desarrollar proyectos de vivienda y oficinas. El trámite del Plan ha tenido innumerables tropiezos; sin embargo, como ya se mencionó, es el único que ha obtenido decreto de aprobación y muestra algún desarrollo en lo que se ha denominado Unidad de Actuación para la primera manzana, en la cual se han avanzado diseños de proyecto a cargo de prestigiosos arquitectos internacionales.

3.2.3. Plan Parcial de Renovación San Bernardo

Este Plan Parcial de Renovación fue propuesto para una gran zona urbana de 36,69 hectáreas en el borde del centro histórico de Bogotá, sector de gran interés que está enmarcado por importantes intervenciones viales de los años sesentas, recientemente complementadas con las troncales del sistema de transporte Transmilenio en la avenida Caracas y la carrera décima; en el borde sur, calle primera, por la presencia del complejo regional de salud, con siete hospitales; y al norte, calle sexta, con la intervención de espacio público del parque Tercer Milenio a principios de la década de 2000. (Ver anexo 1.)

La zona de intervención es básicamente un sector residencial de estrato medio-bajo correspondiente al desarrollo urbano de los años treinta, en cuyos bordes se han consolidado con el tiempo actividades comerciales y de servicios de alto impacto. En este sector urbano, actores públicos y privados han adelantado en las últimas décadas estudios para la denominada Ciudad Salud.

Siguiendo los lineamientos del Plan Operativo Zonal del Centro, el Plan Parcial de Renovación San Bernardo inició trámite en 2008 por solicitud de una empresa privada denominada Proyecto Reina, que en asocio con propietarios de predios de la zona solicitó al Dis-

trito autorización para adelantar un proyecto de vivienda y servicios. Considerando el interés de entidades como Metrovivienda y la ERU, que conjuntamente habían adelantado en años anteriores importantes estudios para la zona, la SDP caracterizó la solicitud como de carácter mixto y reunió en un solo trámite de Plan Parcial las iniciativas privadas y públicas sobre este sector.

El caso fue seleccionado para esta investigación por considerársele de alto interés, aun conociendo, como ya se mencionó, que a finales del año 2012 se emitió concepto desfavorable con la Resolución 1036.

3.3. LAS ENTREVISTAS COMO HERRAMIENTA PARA RECUPERAR INFORMACIÓN

Para indagar sobre las percepciones y posiciones de los actores frente a los procesos y planes se propuso, como tercera apuesta metodológica, adelantar entrevistas exploratorias y entrevistas semiestructuradas. Para esta actividad fueron identificadas personas que por su cargo público, su experiencia en el tema o su relación con los casos seleccionados pudieran aportar significativamente al propósito de la investigación:

- a. *Actores políticos* de alto rango en la ciudad en los últimos períodos administrativos.
- b. *Actores vinculados a cargos públicos* en entidades directamente relacionadas con los procesos de renovación.
- c. *Actores privados* directamente vinculados a los casos seleccionados en su condición de vecinos, comerciantes y/o propietarios, promotores o concededores, y vinculados a los procesos de adopción de los Planes Parciales.

3.3.1. Entrevistas exploratorias

La entrevista exploratoria es la técnica para complementar las pistas de trabajo que se identifican a partir de las lecturas. Fue aplicada durante el desarrollo del seminario de investigación a funcionarios, expertos y profesionales directamente vinculados con los procesos de los dos casos seleccionados. Permitted, en principio, indagar sobre la situación de los procesos, las principales dificultades y las expectativas de los actores en relación con la gestión. En esta etapa fueron entrevistadas ocho personas.

3.3.2. Entrevistas semiestructuradas

La entrevista semiestructurada consiste en predeterminar unas preguntas relativas al tema de interés, que se aplican a la muestra selectiva de actores relevantes antes mencionada. Con ella se pretende confirmar campos de estudio e identificar factores, atributos y variables para el análisis. En esta etapa fueron entrevistadas nueve personas, siguiendo una guía de preguntas preformuladas con respuestas abiertas (Schensul, 2013, p. 174). (Ver anexo 3.)

EL ESTANCAMIENTO DE LA RENOVACIÓN. ANÁLISIS APLICADO

El análisis se adelantará, apoyándose en las referencias conceptuales, en tres subtemas que permitan encontrar algunas respuestas a las preguntas de investigación. Se inicia con una reflexión sobre las ideas de desarrollo; en segundo lugar se trata el tema de la gobernanza como proceso, y por último se considera la calidad de la gobernanza. En cada subtema se incorporan las posiciones de los entrevistados para complementar el análisis.

4.1. IDEAS DE DESARROLLO

En este apartado se pretende vincular las actuaciones en la ciudad construida con los enfoques de desarrollo, analizando si en ellas se evidencia la preocupación por una ciudad inclusiva y respetuosa de los residentes afectados por la gestión urbana o si, por el contrario, predominan los componentes y dinámicas propios del mercado inmobiliario, con las consecuencias de expulsión o desplazamiento de los ocupantes.

Para ello se traen como referentes algunas experiencias del contexto internacional, identificando los propósitos que orientaron esos casos de renovación urbana, y un recuento secuencial de los propósitos que han orientado la renovación urbana en el país. Este análisis, que

se apoya en actuaciones en Bogotá, permite identificar las visiones que, como ideas de desarrollo, se vincularon a la transformación de la ciudad. Al final se traerán a este ámbito de análisis las aproximaciones de los actores vinculados a la renovación en Bogotá que fueron entrevistados en el curso del proceso investigativo.

4.1.1. Renovación y revitalización. Algunas referencias internacionales

La transformación de la ciudad construida en el siglo xx parece asociarse en primera instancia a momentos de crisis, de grandes catástrofes y, más recientemente, a dinámicas de mercado. Por sus implicaciones en el espacio social, estos procesos fueron renglón fundamental de los estudios sociológicos, y aportaron en su momento evidencias de competencias ideológicas entre la modernidad y el capitalismo (Soja, 2008; Franco, 2010).

En los años sesentas, ciudades estadounidenses como Boston y Baltimore tenían la “fórmula mágica de la renovación urbana”, entendida como un nuevo tipo de colaboración creativa entre el ayuntamiento y el sector privado. La ciudad era percibida como centro de servicios que atraería nuevamente la vivienda de las clases media y alta, el comercio y lo más importante: el turismo. Estas estrategias eran especialmente atractivas para las grandes ciudades europeas que tenían nuevos problemas urbanos: grandes extensiones vacías por obsolescencia de las fábricas, y restricciones presupuestales importantes que les impedían emprender proyectos de vivienda o infraestructura. La tarea consistía en facilitar de la manera más rápida la renovación para dedicar el suelo urbano a usos mejores. No se trataba de planificar, sino de aceptar las oportunidades que ofrecían los promotores privados y los inversionistas (Hall, 1996, p. 365).

En esa década se presentaron grandes transformaciones en la ciudad norteamericana, sobre las cuales la filosofía y el urbanismo aportaron reflexiones significativas; por ejemplo, el llamado de aten-

ción que hizo Jane Jacobs en su libro *Muerte y vida de las grandes ciudades*. A propósito de las transformaciones de Nueva York en los años sesentas, Jacobs sostuvo que el llamado movimiento moderno había inspirado una renovación urbana de miles de millones de dólares, cuyo paradójico resultado había sido la destrucción de la única clase de entorno en la que se pueden realizar los valores modernos: la vida de la calle (1967, p. 27).

La gran recesión de los años setentas y ochentas golpeó duramente la economía mundial, lo que modificó en forma sustancial las prácticas del urbanismo. Como menciona Hall, las dudas sobre las políticas económicas y las políticas del estado de bienestar convirtieron al urbanismo en uno de los objetivos por atacar. Se asoció la pobreza urbana al fracaso de la economía urbana y en algunas ciudades, como Londres, se cambió el rumbo de la política y se dirigieron las inversiones a los programas dedicados a la promoción del crecimiento económico. Lo importante era fomentar el crecimiento como fuera, así que se empezaron a buscar las mejores maneras de hacerlo (1996, p. 355).

De igual manera, en la sociología urbana las aproximaciones de Castells a propósito del caso francés son importantes para comprender las implicaciones de las transformaciones. A finales de la década de los cincuentas se inició, a partir de la convergencia de las tendencias de organización espacial en la ciudad en una economía capitalista y los intereses ideológicos y políticos del aparato del Estado, el gran programa público de renovación denominado “Reconquista urbana de París”. Aunque su objetivo inicial era la eliminación de las chabolas, la dinámica del programa de renovación fue aplicada en los sectores más rentables, que eran los ocupados por obreros e inmigrantes, lo cual generó la expulsión de esta población a la periferia. La renovación pareció servir entonces para convertir a París en un gueto internacional de la modernidad, a lo cual reaccionó la población con acciones reivindicativas de la clase obrera, que iban en contra del fundamento mismo de las operaciones de renovación. Pero, como señala Castells, ni siquiera una amplia alianza de intereses y una movilización de la

opinión lograron detener las máquinas en Les Halles de París en 1971 (1976, pp. 23 y 35).

4.1.2. La renovación en el contexto colombiano.

El caso de Bogotá: 1950-2000

En Colombia, a mediados del siglo xx se aplicaban en algunos planes municipales los principios del urbanismo moderno, evidenciados de manera significativa en las propuestas que el urbanista suizo Le Corbusier hiciera para Bogotá en desarrollo del Plan Piloto con el propósito, entre otros, de recuperar la ciudad de la destrucción del centro por los hechos del 9 de abril de 1948. En ese momento se dio vía libre a ideas renovadoras y se propició un cambio de estilo, materiales y concepción del espacio urbano central, lo que, sumado a otros impulsos modernizadores con la creación de nuevas vías y nueva infraestructura de servicios, pretendía atender el desbordado crecimiento de la población. Sin embargo, las intervenciones de la década de los cincuentas no fueron afortunadas, y al lado de grandes zonas de vivienda con buenos servicios urbanos se crearon otro tipo de asentamientos, de invasión y piratas, que recibían a la población marginal, la cual participaba de manera muy desigual de los beneficios de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999, p. 40).

En la década de los sesentas se reconoció en el país, y particularmente en Bogotá, la renovación urbana como uno de los propósitos de mayor impacto y se adelantaron propuestas y planes para la deteriorada zona central de la ciudad.¹ Sin embargo, la reflexión sobre la renovación estuvo ligada a escenarios netamente urbanísticos; la

¹ En el período 1966-1969, bajo el mandato del alcalde Barco, se formularon planes para las zonas de Santa Bárbara, Las Cruces y Egipto y para zonas de carácter mixto desmejoradas o mal utilizadas, como los alrededores de la Estación de la Sabana y el Claustro de San Façon.

definición reglamentaria de la renovación se consideraba un instrumento de intervención privilegiado y exclusivo de la ciudad edificada.

Los primeros cambios estuvieron orientados a ampliar el espectro de actuación de responsabilidad exclusiva de la administración pública, a involucrar agentes privados –principalmente inversionistas– y a reconocer con convicción que la renovación era aplicable a toda la ciudad edificada, sin importar su edad. Desde una interpretación urbanística de los tratamientos,² la renovación era concebida como un tratamiento excepcional, aplicable a sectores urbanos donde era necesaria la intervención concertada del Estado y los particulares con miras a la transformación. Como lo analizan Salazar y Cortés (1992), desde el punto de vista político la renovación fue entendida como un mecanismo para reafirmar los puntos neurálgicos de la estructura urbana, necesarios para dar forma a la ciudad en su carácter colectivo. Durante la segunda mitad del siglo xx, período en el que se reconoce para Bogotá el ejercicio del planeamiento, la propuesta de transformación de la ciudad vinculada al concepto de renovación urbana fue más una disposición normativa que una reflexión teórica sobre cómo afrontar el deterioro, la obsolescencia y el cambio del espacio urbano consolidado.

Ahora bien, las operaciones de renovación urbana que se adelantaron bajo la dirección del sector público parecen haber sido igualmente propiciadas por presiones privadas sobre un suelo bien localizado, con un elevado valor inmobiliario y un alto grado de deterioro. Por ello, autores como Arteaga y Escallón (2012) critican este tipo de operaciones a partir de consideraciones *sociales*, por romper los lazos entre los habitantes y favorecer la formación de barrios de vivienda para clases más altas (gentrificación); *económicas*, por permitir beneficios importantes a los operadores privados; y de *morfología urba-*

² Asignar un tratamiento implica garantizar que la base de cualquier planeamiento sigue siendo el conjunto de normas con las que originalmente se planeó cada fragmento de ciudad. Es una estrategia que apunta a defender la condición de la ciudad y sus habitantes.

na, por oponer brutalmente los barrios renovados a las características urbanas de sus barrios vecinos.

Las décadas de los ochentas y los noventas se caracterizaron por consolidar una reflexión importante frente al desarrollo de las ciudades y por el hecho de que se contaba con mecanismos de gestión de suelo que pretendían aplicar el principio constitucional de función social de la propiedad. Con la expedición de la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana y la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial se pretendió mejorar la calidad de vida urbana para los ciudadanos y hacer de las ciudades verdaderas construcciones colectivas. Especialmente importante para este análisis es la Ley 388 por marcar de forma particular, como coyuntura crítica para el análisis desde el institucionalismo histórico, los procesos urbanos en las ciudades colombianas. Esto, por cuanto en su desarrollo se define la aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que buscan ajustar de forma importante la dinámica urbana reciente. Los propósitos son claros frente al control de la expansión urbana desmedida y la necesidad de actuar sobre la ciudad construida deteniendo los procesos de deterioro y las tendencias de segregación socioespacial.

A partir del recuento anterior se pueden establecer cuatro categorías como estrategias orientadoras de las transformaciones urbanas frente al enfoque de desarrollo. (Ver cuadro 4.)

- a. *La renovación como escenario para una nueva política urbana*, entendida como acción prioritariamente pública y como herramienta de reactivación económica de sectores deprimidos en los centros urbanos.
- b. *La renovación como operación para modernizar*, enmarcada en un espíritu higienista y propiciada por cambios para satisfacer nuevas necesidades sociales o de mercado. Se acepta la dominancia del razonamiento económico, por lo cual las actuaciones buscan localizar actividades urbanas rentables. Se acepta la aplicación de normas amplias y permisivas que inciden en la valorización del suelo edificado y favorecen el

aprovechamiento de rentas y oportunidades inmobiliarias. Se impulsa la iniciativa individual de revalorización predio a predio.

- c. *La renovación como política para integrar el territorio*, que se manifiesta legislativamente en el interés por la protección de los residentes en las intervenciones de renovación. También se busca cambiar usos e incrementar la edificabilidad, y se plantea la intervención integral con espacio público.
- d. *La renovación como estrategia territorial*, esto es, como instrumento indispensable para poner en práctica un nuevo modelo de ordenamiento urbano, con el cual apoyar la generación de nuevas centralidades como estrategia territorial urbana y escenario básico en la búsqueda de una ciudad más equilibrada. Se la considera igualmente instrumento significativo para la densificación de la ciudad construida frente a la expansión en la periferia. En el caso de Bogotá, se utilizan instrumentos de planeación zonal como soporte a la aplicación de la renovación como tratamiento y con incentivos para la promoción privada de los proyectos. Se vinculan también a esta estrategia territorial ideas de revitalización para lograr una ciudad más equitativa y menos segregada.

Cuadro 4. La renovación en Colombia: enfoques de desarrollo y enfoques de gestión

Ideas de desarrollo	1	2	3	4
	Como escenario para una nueva política urbana	Como operación para modernizar	Como política para integrar el territorio	Como estrategia territorial: densificación vs. expansión
Redesarrollo		Renovación		Revitalización
Enfoque de gestión	Expulsión de residentes y usuarios		Protección de moradores	
	Reactivación económica	Actividades urbanas rentables		Fuentes de financiación vinculadas a mayores recaudos urbanos

Fuente: elaboración propia.

A esta secuencia de enfoques sobre la renovación se puede vincular también una aproximación al tipo de actuación. Son múltiples las definiciones y diversas las implicaciones que cada una de ellas tiene en relación con la transformación urbana. En el discurso de lo urbano se encuentran varias –redesarrollar, reconstruir, rehabilitar, revitalizar, renovar, reordenar, reformar, recuperar–, que parecen aplicarse a escalas de actuación diferentes y generar impactos diversos y, en particular, efectos distintos sobre la comunidad de los sectores urbanos objeto de la transformación.

4.1.3. Las ideas de desarrollo y la renovación. Posiciones de los actores interesados

En la ciudad de Bogotá, la discusión pública sobre el enfoque y los impactos de una estrategia urbana a partir de la renovación hasta ahora empieza. El documento del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 *Bogotá Humana* propone como estrategia general eliminar las condiciones de segregación e inequidad y las situaciones de exclusión, y como objetivo específico, entre otros, construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. Como estrategia particular del eje 1 –una ciudad que supera la discriminación y la segregación–, propone orientar los procesos de renovación urbana hacia proyectos integrales que tengan como prioridad la permanencia de los propietarios y habitantes originales, con ofertas de vivienda prioritaria en el centro ampliado de la ciudad. Esta nueva opción se vincula en el Plan de Desarrollo a estrategias de revitalización y apropiación de la ciudad mediante instrumentos de gestión de suelo, financiación y gestión (Acuerdo 489 de 2012).

Parece entonces que durante la última década las intenciones frente a la transformación urbana se han movido, en el discurso técnico y en el político, entre dos estrategias: de una estrategia territorial y de integración, a un escenario de equidad y de equilibrio territorial. Sin embargo, en relación con las transformaciones urbanas, y particu-

larmente con las vinculadas a los Planes Parciales de Renovación, la dinámica urbana parece permanecer bajo escenarios modernizadores vinculados a estrategias de mercado inmobiliario que no permiten acercarse al objetivo planteado.

Interesó en este trabajo indagar a partir de entrevistas –como se indicó en el capítulo de metodología– por la posición y percepción que tienen, frente a los enfoques de desarrollo y las estrategias mencionadas, los distintos actores urbanos involucrados en los procesos de renovación y en los procesos de los Planes Parciales seleccionados. En las expresiones de los entrevistados se identifica una gran dispersión: mientras para unos la renovación es un proceso necesario pero atrevido, para otros representa un atentado a la propiedad privada, por los procedimientos aplicados. También se identifica con claridad una percepción de la prioridad del negocio inmobiliario: los entrevistados consideran que la renovación es tremendamente lucrativa y constituye una oportunidad para unos pocos inversionistas, mientras que los propietarios no están ni siquiera preparados para entrar en el negocio.

En relación con la estrategia de transformación de la ciudad, resulta evidente que la renovación es vista como una oportunidad para desarrollar propuestas importantes. Particularmente desde el sector privado, los inversionistas manifiestan estar dispuestos a asumir los riesgos que estas acciones demandan. Por otro lado los representantes de propietarios y residentes, a pesar de reconocer que los lineamientos generales para los Planes Parciales son determinados por el sector público, entienden como caprichos de los promotores las decisiones sobre los proyectos y sus componentes. Las preguntas que surgen entre los propietarios de predios son, por ejemplo, quién define los proyectos y a qué intereses responden. Según se detectó en las entrevistas, es allí donde radica el inicio del conflicto.

Parece ser entonces que el problema en relación con el enfoque es la convicción presente en el imaginario ciudadano de que la

renovación urbana es un negocio inmobiliario,³ convicción que no se acerca ni mínimamente a comprender los propósitos de beneficio general que ella tiene. Los propietarios y residentes que se consideran perjudicados por la renovación entienden que en los proyectos se propone dejar más espacio público y más cesiones, pero de todas maneras se sienten afectados en forma personal y no les resulta claro cómo los proyectos mitigarán esos impactos sociales y económicos. En cuanto a los funcionarios públicos involucrados, en las entrevistas se hizo evidente que para ellos el de la renovación es un problema de gestión, con un componente social que lo hace diferente a otros proyectos inmobiliarios o programas de la ciudad.

Frente al carácter de la actuación denominada de renovación urbana también se presentan aproximaciones diferentes. Los actores públicos y políticos parecen reconocer que la renovación no puede ser una decisión de mercado ni debe pretender solamente densificar, sino hacer mejor ciudad; y que en la medida en que la gestión pública tome las riendas, se pueden minimizar los procesos de expulsión de residentes (gentrificación). Lo anterior, sin dejar de lado el reconocimiento de los enormes riesgos que la obvia y deseable valorización del entorno tiene en la permanencia de los residentes, y la evidencia de la contradicción por el rechazo de la transformación con renovación en sectores de oportunidad. Parece que la opinión pública solo acepta la renovación donde es evidente el deterioro, no en zonas de oportunidad, con lo cual se pone de manifiesto otra dificultad desde el reconocimiento colectivo para los procesos de renovación en relación con la visión de futuro de la ciudad.⁴ En este sentido, las evidencias de las actuaciones de renovación no ayudan mucho, pues muestran

³ Comentan los entrevistados, refiriéndose a varios casos en la ciudad, que esta percepción es generalizada entre los ciudadanos interesados, los propietarios y los arrendatarios de las zonas en las cuales se proponen Planes Parciales de Renovación.

⁴ En el cuadro 6 se listan los Planes Parciales de Renovación presentados a la SDP. Los que están en las localidades de Chapinero, Usaquén, Barrios Unidos y Teusaquillo corresponden a sectores de oportunidad con una alta dinámica inmobiliaria, mientras

buenas intenciones desde la arquitectura, pero enormes dificultades para impactar de forma positiva el entorno. Ilustra esta situación el símil utilizado por uno de los entrevistados, que vincula las actuaciones puntuales y aisladas con una obra de teatro, como si fueran la escenografía para una obra que no llega, o la constancia de que se intentó... de que algo se hizo, pero no se logró el objetivo buscado.

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, como por ejemplo el que subyace al Plan de Desarrollo actual de la ciudad, frente a la revitalización. Se empieza muy tangencialmente, y apenas en algunos actores, a valorar de forma positiva el enfoque de revitalización por el acento que pone en las interacciones y la validez de la estrategia en relación con el reconocimiento de lo existente. En general, se mantiene la percepción –y en la mayoría de los casos la certeza– de que la renovación es solo un negocio inmobiliario. No se identifican cambios en esta percepción a pesar de los cambios reales que se han dado frente a los enfoques de las políticas urbanas y los instrumentos mencionados.

Al relacionar las percepciones de los actores con las estrategias vinculadas al desarrollo, parece que la ciudad mantiene una estrategia modernizadora de corte inmobiliario, en la cual las propuestas que buscan la equidad y el equilibrio territorial aún no son percibidas por los actores involucrados. Esta condición es particularmente significativa para el análisis institucional en términos de los mecanismos de retroalimentación, pues evidencia el reforzamiento en los actores involucrados de un enfoque y una estrategia que no permean los propósitos generales de desarrollo.

que las iniciativas en las localidades más centrales, como Santa Fe, Los Mártires y Puente Aranda, corresponden a zonas en procesos evidentes de deterioro y desocupación.

4.2. LA GOBERNANZA COMO PROCESO

En este apartado se desarrollará el análisis vinculando los conceptos de dependencia de la trayectoria, es decir, las actuaciones en el tiempo, los cambios institucionales y sus impactos en las expectativas, para después profundizar en el estudio de las normas y niveles que se han vinculado a esta trayectoria. Cierra este aparte, por su importancia en el concepto de gobernanza, el análisis de los actores, que detalla el vínculo en los niveles de las normas como instituciones y las asimetrías de poder que allí se identifican.

4.2.1. Dependencia de la trayectoria

Para comprender la trayectoria, los cambios institucionales que configuran la gobernanza de la renovación urbana en la ciudad, las reglas de juego y los impactos que produce la definición de estas reglas en las expectativas de los actores vinculados, se considera útil mencionar en este análisis algunas actuaciones urbanas en Bogotá que permiten evidenciar en el tiempo, por su relación con las normas en los niveles constitucionales, de elección colectiva y operacionales, las condiciones de este proceso urbano. (Ver gráfico 2.)

Como se mencionó anteriormente, desde hace 60 años el tema de la renovación está presente en el discurso político y técnico de los dirigentes colombianos, con enfoques que han pasado de la búsqueda de intervenciones “higienistas” a la búsqueda de “seguridad”, y en los cuales parece haber estado siempre presente el propósito de la “rentabilidad urbana”. Desde entonces, el liderazgo de la ciudad de Bogotá era evidente; en la alcaldía de Virgilio Barco (1966-1969) se reconoció la renovación urbana como uno de los propósitos de mayor impacto y se adelantaron propuestas y planes para la deteriorada zona central de la ciudad y para el sector denominado San Façon, se elaboró la reglamentación urbana correspondiente y se encargó

al Instituto Colombiano de Desarrollo Social (Icodes) el estudio de las condiciones sociales y económicas de la población, y a numerosas firmas privadas especializadas, los demás estudios técnicos necesarios para el desarrollo del primer gran programa piloto de renovación en el país (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999, p. 170). Según el alcalde Barco, San Façon “sería el proyecto piloto que permitiría establecer una nueva política urbana” (p. 172). El proyecto no se desarrolló, y al parecer no tuvo ningún vínculo con las decisiones posteriores de planeamiento de la ciudad; por ejemplo con la discusión, en la década siguiente, de las nuevas teorías urbanas de las “ciudades dentro de la ciudad”, o con la reflexión vinculada a la urgente necesidad de revitalizar los centros de las ciudades, a partir del reconocimiento de las tendencias de desocupación de los sectores centrales y el crecimiento hacia la periferia metropolitana (BCH, 1986, p. 4).

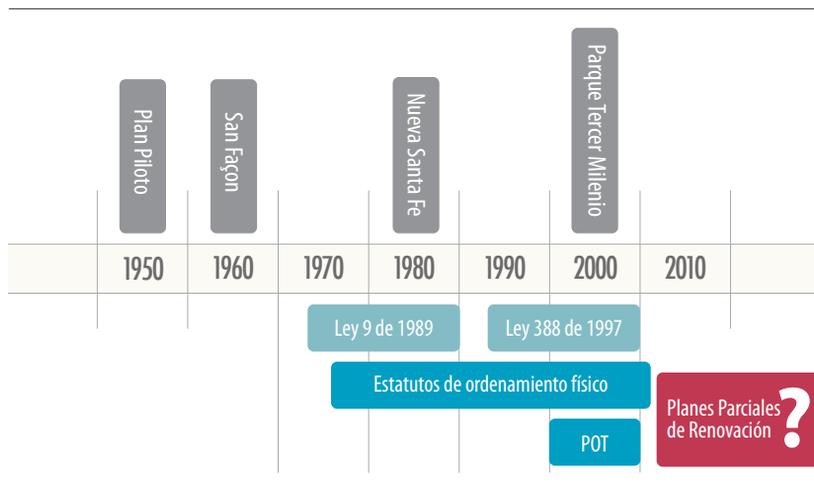


Gráfico 2. Trayectoria de la renovación: hitos y normas.

Fuente: elaboración propia.

Si bien parecería que las ciudades, particularmente Bogotá, siempre han estado preocupadas por incorporar en su normativa instrumentos para la renovación urbana, fue en la institucionalidad del

nivel nacional del sector bancario donde se tomaron las medidas que jalonaron escenarios de gestión efectivos en relación con los proyectos de renovación. En la Resolución 02 de 1979, la Junta del BCH reconoció que la actividad constructora del Banco había orientado el desarrollo urbano en las principales ciudades colombianas y que “la creación de polos de desarrollo dentro del marco urbano le otorga a la entidad autoridad evidente para mantener su participación en los procesos convenientes de renovación y desarrollo urbano, en concordancia con los propósitos del Gobierno Nacional” (art. 4). Se mencionaba en la misma resolución que los programas de renovación correspondían a una altísima prioridad social y a la urgencia de detener los procesos de deterioro de los centros urbanos, y que buscaban, entre muchos otros beneficios, mejorar el nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación. También se reconocía en ese acto administrativo la importancia de afirmar la presencia del BCH en ciertas áreas deprimidas de las ciudades mayores, que por sus características especiales no resultaban atractivas para los constructores privados.

Entre tanto, la discusión en los escenarios políticos de representación era bien distinta. Después de casi dos décadas sin lograr su aprobación, se discutía en el Congreso el estatuto legal que permitiera intervenir en la distribución del suelo urbano y controlar la especulación y la apropiación particular de las rentas de valorización que por su naturaleza pertenecen a las ciudades y sus ciudadanos. Como señala el documento de antecedentes políticos de la disposición posteriormente adoptada como reforma urbana, “la ausencia de esta legislación llevó a las ciudades colombianas a desarrollos urbanos muy carentes, a precios muy elevados de la vivienda y a una inadecuada planificación del desarrollo urbano” (Barco, 1989, p. 49).

Los procesos de renovación urbana referidos han sido objeto de descripción y documentación por las entidades encargadas –la Alcaldía Mayor de Bogotá, en los casos del Plan Piloto y San Façon; el BCH, en el caso de la Nueva Santa Fe de Bogotá– y, más recientemente, por académicos, en trabajos de grado como los mencionados en la introducción de este documento. Los enfoques son generalmente

técnicos y los análisis se refieren en exclusiva a los componentes físicos y, en algunos casos, descriptivos de los impactos sociales.

Con la Constitución Política de 1991 se generaron, en relación con la dinámica urbana, trascendentales cambios legislativos que promovieron la aplicación de dos instrumentos normativos importantes: los Planes de Desarrollo Municipal y Distrital (Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo) y los Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial).

En el período 1998-2000, las actuaciones de transformación urbana en Bogotá contempladas en el Plan de Desarrollo se relacionaron con la recuperación de espacio público en el centro de la ciudad, en la plaza de San Victorino, y en la zona denominada El Cartucho, con la intervención de 16 hectáreas urbanas para la construcción del parque Tercer Milenio. Si bien se trata de intervenciones de cualificación y creación de espacio público, fueron enmarcadas bajo la denominación de renovación urbana. El informe final de gobierno del alcalde Enrique Peñalosa expresa que la administración aprovechó las herramientas de la Ley 388 de 1997 y que tales intervenciones marcaron un hito en la forma de planificar y gestionar el desarrollo urbano. También señala que la comprensión de la función pública del urbanismo permitió pasar de una aplicación de esquemas pasivos soportados en norma urbana a una gestión que lidera y ordena el espacio propuesto en el POT, en la cual se implementan esfuerzos e inversiones de los sectores público y privado, con mecanismos de asociación en proyectos de alto impacto (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p. 156).

Para terminar esta descripción de la trayectoria, es importante mencionar que con los Planes de Ordenamiento (en el año 2000, para el caso de Bogotá) se propuso la renovación urbana como política para integrar el territorio y hacerlo equitativo, asimilando los fracasos y los pobres logros de las anteriores propuestas y reconociendo en la renovación un instrumento adecuado para recalificar las zonas directamente afectadas con las grandes intervenciones previstas en los sistemas viales y de transporte, los nuevos equipamientos y espacios públicos. El documento técnico de soporte del POT menciona que

el propósito esencial era estimular la vinculación de capital privado reduciendo factores de incertidumbre, favoreciendo la aplicación de normas sencillas y transparentes, agilizando procesos y trámites, brindando asistencia técnica a su ejecución, con el apoyo de la ERU, y promoviendo el principio de equidad y la salvaguarda del interés general (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, pp. 217-218). Desde ese momento se establecieron, bajo las pautas del POT, los Planes Parciales de Renovación que se analizarán en detalle más adelante.

En el gráfico 3 se resume esta secuencia de hechos que se encadenan en el tiempo, algunos de los cuales se relacionan con la aplicación de las pautas normativas para la ejecución de proyectos, como el Acuerdo 2 de 1979, con el proyecto de renovación Nueva Santa Fe, o el Plan de Desarrollo de Bogotá, con intervenciones como la del parque Tercer Milenio. Pero no se identifican con claridad los aprendizajes acumulados en las experiencias (tanto positivas como negativas), y mucho menos los ajustes normativos o de cambio institucional producto de estos aprendizajes. Llama la atención que para operar el programa de renovación en la ciudad de Bogotá, en el año 1998, estaba muy cercana la valiosa experiencia del Banco Central Hipotecario;

PERÍODOS / REGLAS	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1990	1990 - 2000	2000 - 2010	2010 - 2012
REGLAS CONSTITUCIONALES			Ley 9 de 1989 Reforma Urbana	Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación Ley 388 de 1997 Desarrollo Territorial		
REGLAS DE ELECCIÓN COLECTIVA		Acuerdo 7 / 79	Acuerdo 6 / 90	PDD POT		PDD
REGLAS OPERATIVAS	Estudios y diseños	Acuerdo 2 / 78 BCH			Plan Zonal Centro Decreto y resoluciones PPR	
Proyectos y propuestas	Propuesta San Façon	Proyecto de renovación Nueva Santa Fe		Parque Tercer Milenio	Planes Parciales de Renovación	

Gráfico 3. Dependencia de la trayectoria: normas y niveles de elección.

Fuente: elaboración propia.

sin embargo, en ninguno de los documentos de la ERU se la menciona como antecedente válido, por sus logros y/o fracasos.

4.2.2. Normas y niveles

En este trabajo interesa indagar, a partir del concepto de dependencia de la trayectoria, sobre la secuencia de los hechos, el proceso, las relaciones y los aprendizajes; también, siguiendo los planteamientos de Elinor Ostrom (2000) en relación con el cambio institucional, la importancia de reconocer los cambios en las reglas de juego y los impactos que producen en la estabilidad de las expectativas entre los individuos que actúan. En primera instancia se distinguen los tres niveles de reglas y las normas que se vinculan a cada uno de ellos: normas *constitucionales*, normas *de elección colectiva* y normas *operativas*. (Ver cuadro 5.) Ahora bien: es claro, como menciona Ostrom, que las reglas de elección constitucional son las más estables, o por lo menos las más complejas de modificar. Las de elección colectiva cuentan con procedimientos de consulta ciudadana y son instrumentos de alta jerarquía con los cuales se adoptan decisiones importantes para los procesos (en este caso, de renovación); también cuentan con procedimientos de consulta y adopción y tiempos establecidos de vigencia. Por su parte, las normas denominadas de elección operativa, por las cuales se toman las decisiones de carácter técnico y se definen los procedimientos, son las más vulnerables y las que generan más incertidumbre e inestabilidad.

Para los efectos de esta investigación, en cada nivel se revisó la legislación más significativa (leyes, decretos o resoluciones) a fin de profundizar desde ella en los propósitos de la renovación y tratar de comprender cómo ha sido el proceso, particularmente en la ciudad de Bogotá, y si se encuentran o no aprendizajes acumulados.

Cuadro 5. Normas: niveles y condiciones

Normas	Constitucionales	De elección colectiva	Operativas
Niveles de análisis	Elección constitucional	Elección colectiva	Elección operativa
	<ul style="list-style-type: none"> · Ley 9 de 1989 · Constitución Política de 1991 · Ley 152 de 1994 · Ley 388 de 1997 	<ul style="list-style-type: none"> · Acuerdo 6 de 1990 · Planes de Desarrollo Distrital · Plan de Ordenamiento Territorial Distrital 	<ul style="list-style-type: none"> · Planes Parciales de Renovación Urbana
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> · De gestión urbana · De participación en las decisiones del desarrollo · De ordenamiento · De gestión del suelo · De actuación urbanística · Función pública del urbanismo · Participación democrática 	<ul style="list-style-type: none"> · Planificación territorial con dimensión económica y social · Manejo del suelo · Definición de estrategias · Adopción de instrumentos · Motivos de utilidad pública y expropiación por vía administrativa · Actuaciones urbanas integrales 	<ul style="list-style-type: none"> · Definición de tratamiento · Modalidades y áreas de aplicación · Normas generales (usos) · Potencial desarrollo · Definición de procesos de adopción y gestión

Fuente: elaboración propia.

Se vinculan a este análisis las reglas más significativas para cada nivel de elección, siguiendo la definición de Ostrom, que regulan los procesos mencionados en el cuadro 5.

Normas constitucionales

La Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana fue el primer instrumento legal de carácter integral para orientar el desarrollo de las ciudades en Colombia. En ella se adoptaron mecanismos para adquirir tierras mediante la expropiación y la extinción de dominio, necesarias para el cumplimiento de la función social de la propiedad. En cuanto a la

renovación, esta Ley adoptó lineamientos claves con la definición de los planes y la protección de los moradores en los procesos de renovación urbana. Se puede decir que es la regla que abrió la puerta a la renovación urbana en el nivel de las normas constitucionales. Si bien la ya mencionada Resolución 02 de 1979 “conformó por primera vez en el país una base jurídica e institucional, con cobertura nacional, cuya finalidad consistía en tomar acciones para procurar el rescate de las zonas centrales de las ciudades” (BCH, 1986, p. 6), no tuvo el carácter superior que requeriría para ser considerada en este análisis una norma de nivel constitucional y base de política de las actuaciones de renovación. Pero fue en su momento, sin lugar a dudas, la norma más importante para la institucionalidad rectora en el campo de la renovación.

La Constitución Política de 1991 generó cambios legislativos importantes en relación con la dinámica urbana. En el capítulo de derechos sociales, económicos y culturales, estableció los principios de prevalencia del interés público frente al interés privado y de función social y ecológica de la propiedad; y en el capítulo de régimen municipal contempló la formulación y adopción de los Planes de Desarrollo y el reglamento de los usos del suelo. Estos principios constitucionales tuvieron concreción en dos leyes particularmente importantes para los temas urbanos: la Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en la que se establecieron los principios y mecanismos para la elaboración de los Planes de Desarrollo, y la de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), que propuso una planeación integral en la que la variable ambiental fuera la base para el ordenamiento y desarrollo del territorio. Por los objetivos y principios generales definidos en el capítulo 1 de la Ley 388, en este análisis se la considera de carácter coyuntural, particularmente en relación con la función pública del urbanismo y la participación democrática.

Normas de elección colectiva

En este nivel se contemplan para el presente trabajo las normas definidas en la ciudad para el ordenamiento físico. Resulta necesario mencionar la situación que se presentaba en Bogotá con la adopción del Acuerdo 6 de 1990,⁵ en el cual la renovación tenía una concepción diferente. A pesar de que en su capítulo XIII, “Renovación urbana”, se transcribía el artículo 39 de la Ley 9 que define los planes de renovación, y en el artículo 271 se retomaban las disposiciones legales de la recientemente adoptada Ley de Reforma Urbana para garantizar la protección y defensa de los moradores de áreas de renovación urbana, esto no coincidía con el espíritu mismo del Acuerdo, que privilegiaba claramente el modelo expansionista y de mercado inmobiliario. En consecuencia, el articulado definía la renovación como un nivel de zonificación al que se asociaba el programa de renovación urbana de la ciudad, en el que se involucraba a la administración como agente activo en el proceso y se ponían en marcha incentivos tributarios, tarifarios y fiscales para la ejecución de obras. El programa de renovación se convertía así en un instrumento especial enfocado a dirigir y coordinar la inversión estatal, útil además para transformar a posteriori las condiciones normativas de los sectores en los que se aplicaba el tratamiento.

Como lo mencionan Salazar y Cortés (1992) en su trabajo sobre la renovación de la ciudad edificada, el programa de renovación y el tratamiento propuestos en el Acuerdo 6 de 1990 promovían la intervención de la administración para regular “las imperfecciones del mercado”, intervención que se extendía por toda la ciudad para seguir con el principio inmobiliario de que toda construcción puede ser cambiada por una nueva. Esto parece coherente con el reconoci-

⁵ Se le considera acá regla de elección colectiva por la importancia que tuvo en la adopción de decisiones sobre renovación. Cabe aclarar que a principios de la década de los noventas, la ciudadanía no tenía ninguna participación en las decisiones sobre ordenamiento físico.

miento que hasta ese momento se hacía de lo poco útil y efectiva que había sido la norma urbana como soporte a la renovación. Queda claro que, si bien fueron importantes las decisiones adoptadas en este Acuerdo frente a la reglamentación de instrumentos financieros y las reformas institucionales requeridas para adelantar los programas de renovación y el cumplimiento de la Ley 9 de 1989, ninguna de ellas se puso en marcha en la ciudad.

El Acuerdo 6 de 1990 fue modificado por el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, que adoptó la renovación como política,⁶ como programa⁷ y como tratamiento⁸ y creó los Planes Parciales como instrumentos aplicables a suelo urbano y de expansión para la delimitación y definición de las directrices urbanísticas específicas de una operación urbana.⁹ Definió también los motivos de utilidad pública aplicables a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana, así como las condiciones para la enajenación voluntaria y la expropiación de inmuebles en estos programas, y la situación de los propietarios y poseedores en relación con el acceso a vivienda. Considerando que en las normas se definieron todos los procedimientos, es sorprendente que en ninguna parte se mencione quiénes son los interesados en un proceso de renovación y qué entidades están obligadas a convocarlos; es necesario remitirse a la Ley 388 para hacer valer

⁶ Decreto 619 de 2000, art. 110.

⁷ Decreto 619 de 2000, arts. 296-299.

⁸ Decreto 619 de 2000, arts. 362-366.

⁹ El Decreto 619 de 2000, art. 365, menciona que los usos para el tratamiento de renovación se definen en los Planes Parciales, mientras que el Decreto 190 de 2004 (compilación de disposiciones de ordenamiento), art. 31, define qué es un Plan Parcial. Los artículos siguientes, hasta el 42, mencionan delimitación, cargas, beneficios y trámites. El programa de renovación está especificado en los artículos 301-308, que señalan objetivo, sectores e intervención de la administración pública, y los artículos 373-377 se refieren al tratamiento de renovación y sus modalidades, clasificación, condiciones y normas particulares.

la posición de los residentes en el proceso de adopción de un Plan Parcial de Renovación.

A comienzos de la década de 2000, la conjunción de los dos instrumentos –el Plan de Desarrollo y el POT– generó en Bogotá condiciones favorables para la renovación urbana. El Plan de Desarrollo 1998-2000 del alcalde Peñalosa mencionaba en su articulado, a propósito de las transformaciones urbanas, que “se trata de consolidar procesos de densificación con criterio privado y garantizar que estén acompañados de ampliación de espacio público, entre otros” (Acuerdo 06 de 1998, p. 20). Propuso además la creación de las entidades distritales necesarias e hizo énfasis en que el programa de renovación estaría bajo el liderazgo y la supervisión directa del Estado para garantizar intervenciones integrales y pertinentes, que permitieran direccionar las plusvalías en beneficio de la ciudad. Se pretendía que los mecanismos de renovación frenaran la salida de los habitantes de los barrios intervenidos, y que tuvieran en cuenta “los valores urbanísticos, históricos y funcionales para garantizar un proceso sostenido de revitalización. En la ejecución se convocarán múltiples actores públicos y privados a través de esquemas financieros viables y autosuficientes” (p. 22). Efectivamente, el año siguiente (1999) se fundó la Empresa de Renovación Urbana, empresa industrial y comercial del Estado, para gestionar, liderar, promover y coordinar actuaciones urbanas integrales mediante programas de renovación y redesarrollo.¹⁰

Normas operativas

En el año 2000, con la entrada en vigencia del POT en Bogotá, se definió que todas las actuaciones de renovación, al margen de su tamaño en hectáreas, debían tramitarse aplicando el instrumento llamado Plan Parcial. Y desde ese momento, en el conjunto de las actuaciones en relación con los Planes Parciales, se puede observar un proceso

¹⁰

La ERU fue establecida mediante el Acuerdo 33 de 1999.

muy poco asertivo. Entre los años 2004 y 2012 se presentó un número importante de iniciativas de renovación: 19 de carácter privado, 2 de carácter mixto y 7 de carácter público, formuladas por varias entidades distritales. (Ver cuadro 6.) Todas iniciaron trámite ante la Secretaría de Planeación. Algunos de estos procesos se vinculan claramente a la expedición en 2004 del Plan Operativo Zonal del Centro, en cuya norma de adopción se especificaron las áreas de intervención, se expresó el interés de la ciudad por la transformación urbana de estos sectores y se reiteró el escenario técnico para su trámite a través de los Planes Parciales de Renovación. Como se observa en el cuadro 6, el 64% de las iniciativas se ubican en localidades vinculadas al Plan del Centro.¹¹

Al revisar la norma existente, parece ser clara la intención de los Planes Parciales; allí se definen los procedimientos de solicitud de lineamientos y determinantes, así como los de adopción del Plan Parcial, y se establecen las condiciones para el diseño y gestión de este (Decreto 2181 de 2006).¹² Sin embargo a finales de 2012, como se comentó anteriormente, solo siete de los planes de iniciativa privada y uno de los de iniciativa mixta habían obtenido concepto de viabilidad. Solo uno de iniciativa privada, Proscenio, había sido adoptado

¹¹ Las localidades de Santa Fe, Teusaquillo, Los Mártires y Candelaria forman parte del área de aplicación del Plan Operativo Zonal del Centro.

¹² De acuerdo con el artículo 2, el Plan Parcial “es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997. Mediante el Plan Parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación”.

por decreto (2010). De las iniciativas públicas solo dos, Plaza de La Hoja y Estación Central, habían obtenido resolución de viabilidad.

Esta situación generó a finales de 2011 una gran controversia entre los promotores de los proyectos de renovación; se consideró en ese momento que la condición de la administración, con una alcaldesa encargada, seguramente no era la más propicia para tomar decisiones, y el tema fue central en la discusión durante la campaña a la Alcaldía.¹³ Como lo manifestara María Mercedes Maldonado en representación del alcalde electo Gustavo Petro en el Foro de Asobancaria a finales de noviembre de 2011, y posteriormente se incorporara al documento del Plan de Desarrollo 2012-2016, el equipo del alcalde estaba altamente comprometido con las condiciones de transformación de la ciudad construida y planteaba los nuevos escenarios desde la estrategia de revitalización.

Cuadro 6. Planes Parciales de Renovación en Bogotá, 2006-2012: nombre, ubicación y tipo de iniciativa

	<i>Plan Parcial</i>					
	<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>UPZ</i>	<i>Barrio</i>	<i>Área (Ha)</i>	<i>Iniciativa</i>
1	Proscenio	Chapinero	Chicó-Lago	La Cabrera	7,73	Privada
2	La Favorita	Los Mártires	La Sabana	La Favorita	3,56	Privada
3	La Sabana - El Listón	Los Mártires	La Sabana	San Victorino	3,47	Privada
4	Triángulo de Fenicia	Santa Fe	La Macarena	Las Aguas	8,51	Privada
5	Nodo Norte Calle 72	Chapinero	Chicó-Lago	La Porciúncula	3,44	Privada
6	Plaza de la Democracia	Teusaquillo	Teusaquillo	Las Américas	7,63	Privada

¹³ En la sesión de agosto de 2011 de la Mesa de Vivienda de Interés Social de la Universidad de los Andes se discutió esta situación y se analizaron las propuestas de los candidatos a la Alcaldía. Ver: www.mesavis.uniandes.edu.co

	<i>Plan Parcial</i>					
	<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>UPZ</i>	<i>Barrio</i>	<i>Área (Ha)</i>	<i>Iniciativa</i>
7	Almirante Colón	Chapinero	Chicó-Lago	Antiguo Country	5,096	Privada
8	San Bernardo	Santa Fe	Las Cruces	San Bernardo	36,69	Mixta
9	Conquistador	Chapinero	Chicó-Lago	Antiguo Country	8,56	Privada
10	San Victorino	Santa Fe	Las Nieves	Santa Inés y La Capuchina	14,59	Privada
11	El Orfebre	Chapinero	Chapinero	Chapinero Norte	3,38	Privada
12	Estación Central	Los Mártires y Santa Fe	La Sabana	Santa Fe	10,7	Pública
13	San Martín	Santa Fe	Sagrado Corazón	San Martín	6	Privada
14	El Retiro	Chapinero	Chicó-Lago	El Retiro	2,02	Privada
15	El Rosario	Barrios Unidos	Parque El Salitre	El Rosario	12,29	Privada
16	Clínica Shaio	Suba	La Floresta	Santa Rosa	3,57	Privada
17	La Estrella	Teusaquillo	Teusaquillo	La Estrella	12,07	Privada
18	Distrito Cultural	Los Mártires	La Sabana	La Florida	12,3	Privada
19	Centro Empresarial Cafam Floresta	Barrios Unidos	Andes	Andes	12,12	Privada
20	El Pedregal	Usaquén	Usaquén	Escuela de Infantería	4,595	Mixta
21	Plaza de La Hoja	Puente Aranda	Zona Industrial		4,83	Pública
22	Alameda San Martín	Santa Fe	Sagrado Corazón	San Martín y La Merced	7,52	Privada
23	Zesai	Los Mártires	La Sabana	Santa Fe	15,4	Pública
24	Comuneros	Santa Fe	Candelaria/Lourdes/Cruces		7,4	Pública
25	Cementerio Central	Los Mártires			17,4	Pública
26	Manzana Cinco	Santa Fe			1	Pública

	<i>Plan Parcial</i>					
	<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>	<i>UPZ</i>	<i>Barrio</i>	<i>Área (Ha)</i>	<i>Iniciativa</i>
27	San Victorino - Cicm Manzanas 10-3-22	Santa Fe	Las Nieves	San Victorino	2,8	Pública
28	Egipto (Artesanos)	Santa Fe	Candelaria/ Lourdes	Egipto	13,9	Privada
29	San Façon	Los Mártires			Sin infor- mación	
30	Aduanilla de Paiba	Los Mártires			Sin infor- mación	
31	Ave. Rojas- Ferias	Barrios Unidos			Sin infor- mación	

Fuente: SDP (2012). <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/Planes%20Parciales%20Renovaci%F3n%20Urbana/proyectosEnCurso1>

Los Planes Parciales de Renovación seleccionados: aplicación de las reglas operativas

El proceso de aprobación del Plan Parcial Proscenio comenzó en 2003, con la solicitud de determinantes, y apenas en 2010 obtuvo el decreto de adopción. Como se muestra en el gráfico 4, el avance en el trámite ha sido excesivamente lento. La norma para aprobación de un Plan Parcial exige la solicitud de determinantes. En este caso, la respuesta demoró tres años, lo cual llevó a los promotores a radicar el documento del Plan en 2007, bajo una nueva administración distrital, lo cual produjo dificultades en términos de los requisitos exigidos.

Esta situación generó una doble problemática. La iniciativa del Plan Parcial existía en los promotores privados, pero no tenía ningún reconocimiento en las autoridades, y en virtud de ella los promotores iniciaron la compra de suelo, lo que generó tensiones con los vecinos y propietarios. Cuando se presentó el documento del Plan Parcial a la SDP y se hizo, según la norma, la presentación a los vecinos, las inquietudes y la desconfianza en el proceso eran generalizadas y las

consideraciones técnicas del Plan fueron cuestionadas de forma vehemente por vecinos y propietarios.

Ese momento, finales de 2007, coincidió con la puesta en marcha del primer proceso de expropiación adelantado por la ERU para el proyecto de renovación en el centro de la ciudad, en la zona de Las Aguas, la denominada manzana 5. Los propietarios manifestaron su altísima inconformidad con los avalúos y la ERU aplicó la herramienta de expropiación administrativa a los renuentes al procedimiento de enajenación voluntaria, lo cual creó un pésimo ambiente para el proceso en Proscenio y un referente que aumentaba la desconfianza de los vecinos y propietarios frente al proyecto.

Tras la firma del decreto de adopción del Plan Parcial Proscenio en 2010 y los ajustes realizados en 2011, se requería un trámite adicional para definir el esquema de gestión del Plan con lo que se denominó la delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística, correspondiente a la manzana 1,¹⁴ cuya aprobación por el Distrito tomó tres años más. Esto generó, como se confirma en las entrevistas tanto con promotores como con residentes y propietarios, aún mayor incertidumbre en relación con la viabilidad del proceso.

Como producto de la enorme inconformidad de los vecinos y propietarios de los predios de la manzana 1 se conformó a finales de 2012 la Asociación para la Renovación Urbana con Respeto (Renovemos), promovida por los mismos propietarios, quienes solicitaron a la SDP formar parte de la entidad gestora para la Unidad de Actuación Urbanística 1. Organizaciones de los sectores vecinos, como la Asociación de Residentes del Chicó (Archi), manifestaron también interés de participar en la toma de decisiones del Proyecto Proscenio.¹⁵

¹⁴ El Plan Parcial propone tres Unidades de Actuación, que deben tener trámites independientes ante la SDP. (Ver anexo 1.)

¹⁵ *El Tiempo* (21 de septiembre de 2012). Proscenio tiene su manzana de la discordia. *El Tiempo* – Mi Zona – Chapinero, 6-7.

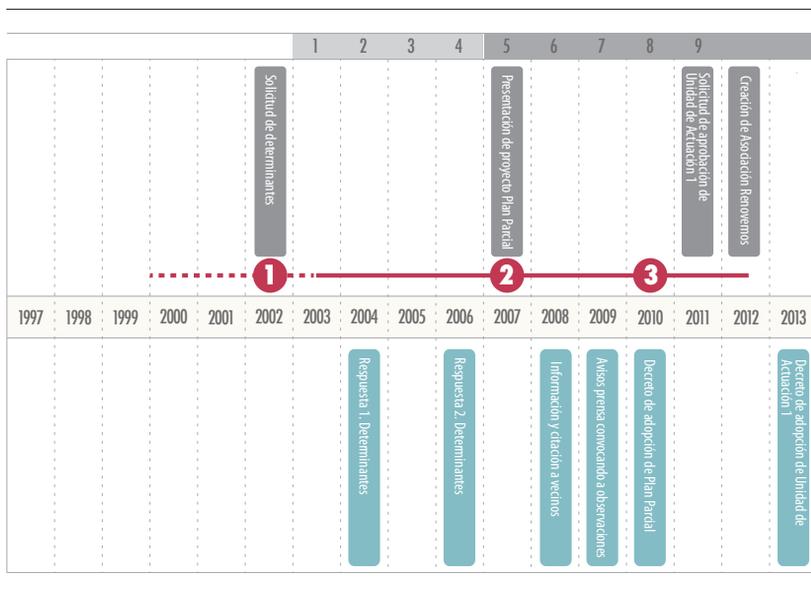


Gráfico 4. Plan Parcial Proscenio: línea de tiempo y normas operativas.

Fuentes: Oficios SDP con determinantes, 2004 y 2006; Resolución 1340 de 2010, Decreto 334 de 2010, Decreto 024 de 2013.

El caso de San Bernardo es bien diferente. Comenzó como un Plan Parcial de iniciativa mixta público-privada, enmarcado en la operación estratégica para el centro de Bogotá (Decreto 492 de 2007), la cual establece claramente como criterio de ordenamiento la formulación de proyectos urbanísticos mediante procesos de renovación para mejorar las condiciones económicas, sociales y urbanísticas del sector, reconociendo la gran inversión que la ciudad ha adelantado con el parque Tercer Milenio, las troncales de Transmilenio por las avenidas Caracas y Los Comuneros y la carrera décima, y en el futuro la avenida La Hortúa.

Después de cinco años de trámite, según se describe en los documentos relacionados, con múltiples intercambios de información

entre los promotores y la SDP,¹⁶ mediante la Resolución 1036 de agosto de 2012 la Subsecretaría de Planeación Territorial de la SDP emitió concepto desfavorable a la formulación del Plan Parcial San Bernardo, con lo cual se dio por terminado el proceso.

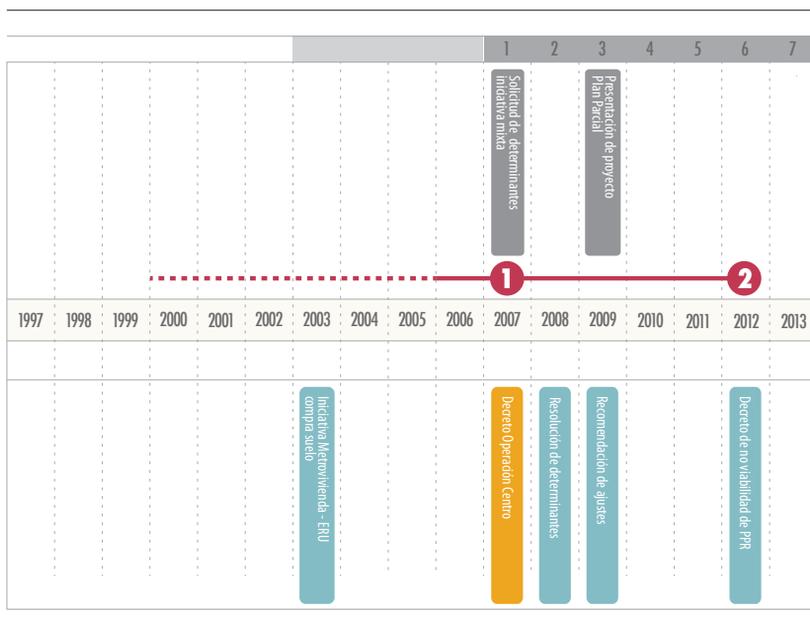


Gráfico 5. Plan Parcial San Bernardo: línea de tiempo y normas operativas.

Fuente: Resolución 1036 de 2012.

4.2.3. Los actores y las asimetrías de poder

Para el análisis desde los actores y las relaciones que se generan entre ellos a partir de las reglas de juego establecidas, se identificaron para

¹⁶ En los considerandos de la Resolución 1036 de 2012 se detallan los pasos que se siguieron, los estudios presentados y los conceptos de las distintas dependencias del Distrito que llevaron finalmente a declarar no viable la propuesta.

el escenario de gestión de proyectos de renovación en la ciudad tres grupos de interés (Start y Hovland, 2004). Con base en ellos, como se mencionó en la metodología, se elaboró una lista restringida que permitiera reconocer los distintos puntos de vista y avanzar en el análisis de relaciones, intereses y poder.

Cuadro 7. Partes interesadas. Sectores.
Aplicación al caso de Planes Parciales de Renovación

<i>Interesados del sector privado</i>	<i>Interesados del sector público</i>	<i>Interesados de la sociedad civil</i>
Empresas Organismos profesionales Instituciones financieras <i>Líderes de empresas: 1*</i> Gremios	<i>Empleados públicos (niveles nacional y distrital): 2</i> <i>Representantes de partidos políticos (por sus cargos de elección popular como alcaldes): 3</i>	<i>Representantes de grupos de ciudadanos: 4</i> Universidades <i>Grupos de apoyo: 5</i> ONG <i>Propietarios o residentes – líderes locales: 6</i>

Fuente: elaboración propia, a partir de Start y Hovland (2004).

*En itálicas se destacan los actores seleccionados para este ejercicio, cuyos roles se detallan en el capítulo de metodología.

Para el análisis de los actores y los espacios de interacción se propone emplear la definición de *arena* utilizada por Ostrom (2000, p. 98) para comprender las situaciones o escenarios en los que ocurren las acciones y vincular a los actores con los escenarios de elección. A partir de allí se puede elaborar un primer esquema de relaciones que se representa en el gráfico 6.

El análisis propuesto pretende relacionar a los actores interesados con los distintos niveles de elección para visualizar escenarios de relaciones de poder. Este ejercicio analítico se apoya en la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas.

NORMAS	CONSTITUCIONALES	DE ELECCIÓN COLECTIVA	OPERATIVAS
NIVEL DE ANÁLISIS	ELECCIÓN CONSTITUCIONAL	ELECCIÓN COLECTIVA	ELECCIÓN OPERATIVA
	Constitución Política Ley 388 de 1997	Plan de Ordenamiento Territorial Plan de Desarrollo	Planes Parciales de Renovación
INTERESADOS / ARENAS			

Gráfico 6. Relaciones por niveles de elección e interesados.

Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, los líderes empresariales (1), que en los casos observados son los promotores o inversionistas que acompañan al promotor,¹⁷ a pesar de su interés y de su posible influencia en otros círculos de poder reconocen únicamente un rol vinculado a la actuación en el Plan Parcial y expresan fuertes cuestionamientos por la poca claridad en el proceso de adopción, el desconocimiento y la ausencia de desarrollo jurídico en relación con el Plan. Manifiestan sus inquietudes sobre las expectativas desmedidas de los funcionarios

¹⁷ Se incluye aquí a los empresarios privados vinculados a la promoción. En el caso de Proscenio, en el decreto de adopción del Plan Parcial se reconoce oficialmente como promotor a la Corporación Niños Cantores (Misi, Compañía de Teatro Musical), y en esa condición se le encarga liderar, promover y coordinar las actividades tendientes a lograr su aprobación y adopción (Decreto 334 de 2010, art. 39). La acompaña en ese nivel un inversionista mayoritario, quien ha consolidado la compra del 51% de los predios de la primera Unidad de Actuación. En el caso de San Bernardo, la empresa Proyecto Reina presentó, conjuntamente con un propietario de la zona, la solicitud de determinantes y delimitación para el Plan Parcial. Como este no fue aprobado, nunca llegaron a constituirse legalmente como promotores, pero mantienen el nombre y la representación hasta el final del proceso, y es a ellos a quienes notifica la SDP de las decisiones en relación con el trámite.

públicos, que según ellos pretenden solucionar todos los problemas de los sectores urbanos objeto de la renovación con el Plan; se quejan del desconocimiento del proceso en las entidades distritales y resienten la ausencia de jurisprudencia y el poco compromiso de la actuación pública.

Este vínculo es igualmente restringido al escenario del Plan Parcial en los grupos de ciudadanos (4) y líderes locales (6), a pesar de las enormes diferencias en sus perfiles como actores individuales.¹⁸ Estos grupos de actores expresan poco conocimiento del proceso de adopción del Plan, desinformación respecto del trámite como tal –los pasos a seguir– y, lo que es más complejo, desconocimiento del propósito final. Manifiestan siempre la inquietud de que los otros actores quieren generar deterioro en la zona para comprar los lotes más baratos.

Los funcionarios públicos (2) se mueven en los escenarios de las normas de elección colectiva y las normas operativas. Reconocen con claridad la importancia de los procesos políticos y las decisiones que se toman en los Planes de Desarrollo, así como la incidencia del nivel de elección colectiva en los procesos de adopción de los Planes Parciales. Expresan la preocupación de que en la opinión pública la renovación no se entiende como un tema de interés general, sino como una lesión enorme para las familias propietarias, y manifiestan interés por comunicar con claridad la propuesta general, definiendo pautas más claras y enfatizando que no debe ser un proceso eminentemente normativo, sino que debe ser más explícito en lo financiero y lo comercial.

En igual condición parecen estar los aquí denominados grupos de apoyo (5), a quienes por su condición profesional y de asesoría a los grupos de ciudadanos, como en el caso de Proscenio, les es factible involucrarse en un nivel más amplio y reconocer las dificultades de

¹⁸ De los actores seleccionados, unos son propietarios de inmuebles y otros empresarios y comerciantes. Algunos de ellos son reconocidos por su liderazgo y capacidad de interlocución más amplia en el proceso.

los cambios administrativos, los enfoques políticos reflejados en los Planes de Desarrollo y el impacto positivo que tiene su actuación en las relaciones de los otros actores de un Plan Parcial, particularmente en los vecinos y propietarios. Estos actores reconocen que el proceso es muy desgastante y que un tercero en la actuación puede servir de contención.¹⁹

Finalmente, los actores políticos (3) reconocen el vínculo con los escenarios de elección constitucional y particularmente con los de elección colectiva, en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo. En las entrevistas expresan el reconocimiento de los impactos que tienen las decisiones políticas en la institucionalidad pública, por ejemplo con la creación de entidades como la Empresa de Renovación Urbana.

La concentración de actores interesados en el nivel de elección operativa, en el que se generan las mayores incertidumbres, explica en cierta medida el impacto negativo y la percepción de inestabilidad y riesgo.

Se propone adicionarle a esta reflexión otra lectura que permita comprender, a partir del interés de cada actor, la incidencia en las decisiones relacionadas con los niveles de poder. Y analizarla a la manera de mapa de influencias siguiendo la propuesta de Start y Hovland²⁰ a partir de lo que ellos denominan (2004, p. 27) análisis de las partes interesadas. (Ver gráfico 7.)

¹⁹ En el caso de Proscenio, la Asociación de Vecinos de Manzana 3 constituyó en sus estatutos la figura del operador urbano, entendida para este análisis como grupo de apoyo.

²⁰ Los autores lo plantean como herramienta para detectar qué actores deben involucrarse en las decisiones. En este caso, se propone emplearlo para revisar el nivel de involucramiento de los actores desde la perspectiva de las relaciones de poder y los intereses.

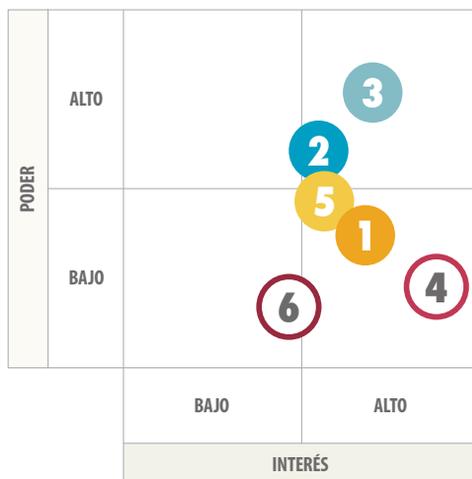


Gráfico 7. Actores interesados. Posicionamiento de relaciones de poder e interés.

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las relaciones de poder e intereses deja ver claramente que todos los actores tienen altos niveles de interés, aunque con motivaciones muy disímiles que se expresan en preocupaciones y reclamos por lo que denominan en las entrevistas “ausencia de garantías”. Esta se puede relacionar con la imposibilidad actual de tener licencias de urbanismo o construcción, la cual genera en algunos actores mayores incertidumbres en relación con la especulación inmobiliaria. La situación es reconocida como positiva para algunos; se hace evidente que la renovación constituye una gran oportunidad, porque se tienen los recursos, la institucionalidad y el interés político.²¹ Queda claro también que los actores interesados de la sociedad civil (6) y los denominados grupos de apoyo (5) se ubican en posiciones intermedias de poder e interés: los primeros, por ejemplo en el caso

²¹ Se refieren a la posición del alcalde Petro, expresada en el Plan de Desarrollo y en relación con el centro ampliado y la estrategia de revitalización.

de San Bernardo, están desinformados y alejados del proceso, y se puede decir que son hasta apáticos; y los segundos están hasta ahora construyendo, desde el denominado operador urbano –nueva figura en la gestión de los Planes Parciales–, su espacio en el escenario.

Ahora bien, el análisis de la relación de los actores con las reglas en los distintos niveles y su posicionamiento en las relaciones de interés y poder ilustra situaciones bien interesantes: por un lado, quien se mantiene en una sola arena, en particular en la operativa, está en situación de bajo poder, y por lo tanto en desventaja en cuanto a la incidencia en la toma de decisiones; por otro lado, la presión por la inconformidad con los procesos de adquisición de suelo pone en aprietos a los promotores, quienes no tienen en sus manos la aplicación de los instrumentos y mecanismos para la expropiación.

4.3. CALIDAD DE LA GOBERNANZA

Para este análisis se propone, siguiendo las pautas que presenta Bakker para la aplicación de los principios de buena gobernanza, preguntar con respecto de cada uno de los principios seleccionados en el marco conceptual cuál sería el ejemplo de aplicación que lo caracteriza, y a partir de allí indagar por las condiciones en las que se desenvuelve el proceso de renovación y por las percepciones de los actores en los casos seleccionados (Bakker, 2002, p. 22). Cabe reiterar que, como se definió en el marco conceptual, para este análisis la legitimidad no se considera un principio, sino una condición resultado del cumplimiento del conjunto de los principios de calidad de la gobernanza.

Cuadro 8. Principios de calidad de la gobernanza. Ejemplos de aplicación

<i>Principio</i>	<i>Ejemplo de aplicación</i>
Sujeción a la ley	Reconocimiento por los actores de la condición de autoridad para hacer cumplir la ley y las decisiones adoptadas en los decretos. Confianza en la capacidad del Estado.
Transparencia	Reconocimiento por los actores de las condiciones para la toma de decisiones en el Plan Parcial; momentos de aprobación de la propuesta y sus implicaciones; calidad de los espacios de discusión del proceso y calidad de la comunicación de las decisiones.
<i>Accountability</i>	Reconocimiento por los actores de las instancias y actores que tienen responsabilidad en la conducción del proceso de adopción del Plan Parcial. Claridad sobre los actores públicos responsables de las decisiones y actuaciones. <i>Nota.</i> Este principio se aplica a todos los actores del proceso, tanto públicos como privados.
Inclusión	Reconocimiento por los actores de la oportunidad de participar en el proceso de adopción de las decisiones del Plan Parcial y en las decisiones para la gestión del Plan y el proyecto.
Imparcialidad	Percepción de los actores sobre el reconocimiento de sus intereses y la validez de su punto de vista en las decisiones durante el proceso de adopción del Plan y el proyecto.

Fuente: Bakker (2002).

4.3.1. Sujeción a la ley

Para el análisis desde este principio de calidad, siguiendo el ejemplo de aplicabilidad, en el caso de Proscenio es interesante considerar la baja credibilidad y aceptación de la norma, que afectan notablemente la legitimidad del proceso. Luego de que el Plan Parcial fuera adoptado por el Decreto 334 de 2010, los propietarios de predios individuales manifestaron su altísima inconformidad por la incertidumbre que este les generaba en relación con su participación y con las decisiones tomadas en el Decreto. Lo anterior a pesar de que en los considerandos (art. 5) se exponen en el objetivo general del Plan Parcial los siguientes propósitos:

[...] 2. *Aplicar una estrategia de protección a moradores y usuarios del sector, a partir de su participación y concertación con los propietarios.*

3. *Contener el traslado de la población residente, fortaleciendo su identidad y sentido de pertenencia, a fin de vincularlos a los nuevos desarrollos inmobiliarios, para preservar su arraigo con el sector.*

4. *Promover la participación de los arrendatarios y usuarios del sector como potenciales clientes de los negocios inmobiliarios generados por el proyecto (cursivas fuera de texto).*

De resultarles confiable lo expresado en el Decreto, los propietarios, arrendatarios y usuarios del sector posiblemente se habrían apoyado en estos principios de actuación para hacer valer sus derechos, y no tendrían la incertidumbre y la desconfianza que siguen expresando frente al proceso y que los motivaron a organizarse para protegerse de las decisiones adoptadas.

En este sentido cobran relevancia las expresiones de los funcionarios públicos entrevistados, quienes consideran que la norma y los procedimientos constituyen piezas claves para destrabar los procesos actuales, y manifiestan que a punta de reglamentación se puede hacer la renovación. Argumentan la importancia de la aplicación de la norma a casos de bordes de vías importantes con actuaciones de gran escala; o escenarios ideales donde las entidades públicas tengan capacidad para pagar compensaciones que hagan atractiva la participación voluntaria de propietarios y usuarios; o condiciones de autonomía en el manejo de la norma por parte de las entidades públicas operadoras de la renovación. Mencionan también en las entrevistas que las entidades operadoras (tanto del nivel nacional como del distrital) deben avanzar en las propuestas urbanas, la estructuración financiera y las pautas de gestión asociada y, desde allí, sentarse con los privados, propietarios y otros a definir su participación. Se podría decir que para este grupo de actores el reto es llegar a tener una reglamentación tan precisa que, como método, legitime el carácter público de la renovación urbana.

4.3.2. Transparencia y *accountability*

Estos dos principios tienen que ver con la toma de decisiones, la información y comunicación y el reconocimiento de actores responsables de las actuaciones en los procesos de renovación.

El primer aspecto tiene que ver con los procedimientos, el proceso y la toma de decisiones. En el caso del Plan Parcial Proscenio, un aspecto clave en relación con la transparencia tiene que ver con el momento y los procedimientos de la compra de predios. En este aspecto es importante distinguir la relación de cada uno de los actores con el procedimiento y los impactos generados, como se comprueba en las entrevistas. Para los promotores, la compra de predios no solo era factible sino necesaria para la consolidación de las condiciones del proyecto, que implicaba la adquisición del 51% del suelo. Los asesores del proyecto, si bien reconocen que comprar predios antes del anuncio del proyecto fue una acción de alto riesgo, en su momento la consideraron una oportunidad, porque la especulación posterior podía bloquear el desarrollo del mismo. Para los propietarios, este procedimiento fue un atropello. Ellos no tenían conocimiento del propósito del Plan Parcial de Renovación y comentan que se aplicaron avalúos mucho más bajos que los que posteriormente ellos buscaron para entender su participación en el negocio. Todo esto parece ser totalmente contradictorio con los propósitos de concertación enunciados en el documento de adopción del Plan Parcial.

Es claro entonces que cuando se presentan incoherencias entre los propósitos –que parecen ser claros y positivos en la norma– y los procedimientos adoptados en las actuaciones de los promotores, se afectan las relaciones entre ellos y los propietarios, y la poca transparencia del proceso vulnera de manera significativa su calidad.²²

²² Esta situación se puede analizar también como el reforzamiento de comportamientos altamente divergentes entre actores del proceso, que desatan mecanismos de retroalimentación (en este caso negativa) y refuerzan la recurrencia de un patrón particular (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13).

En los funcionarios públicos, la posición frente al tema del suelo y el proyecto tiene otra connotación, que se expresa en la pelea por la plusvalía y por definir quién se queda con ella. Todos consideran que los conflictos entre los propietarios del suelo y los promotores se generan por ausencia de enfoque y método. Los acercamientos desde las entidades públicas se califican de informales y generan lo que denominan “procesos como espuma”, en los cuales los propietarios y usuarios participan sin información en las discusiones y se desbordan en sus expectativas hasta hacer colapsar los procesos, con lo que “todo el mundo pierde”. Advierten los entrevistados que mientras la opinión pública siga percibiendo la renovación como lesión a unas familias en beneficio de unos constructores, no se logrará nada.

El segundo aspecto en relación con la calidad de la gobernanza, a la luz del principio de *accountability*, es la condición de reconocimiento de los actores en el proceso y las decisiones. Interesa profundizar aquí en la figura del denominado promotor, a quien las normas que regulan la adopción de los Planes Parciales le reconocen niveles superiores de autoridad y prerrogativas especiales para las etapas de gestión. Esta condición ha generado molestias e inconformidades en los demás actores interesados. De hecho, la figura del promotor privado es bastante confusa. Cualquier persona natural o jurídica puede presentar una solicitud de determinantes para un Plan Parcial de Renovación Urbana; la única condición es que esté acompañado en su iniciativa de un propietario de un predio en la zona urbana para la cual hace la solicitud.²³

En el caso de Proscenio, este aspecto tiene dos implicaciones que resquebrajan la legitimidad del proceso. Primera, los propietarios de los predios perciben como manipulación por parte de los promotores el hecho de que quien acompaña como solicitante propietario a la Corporación Niños Cantores (Misi, Compañía de Teatro Musical)

²³ La Ley 388 de 1997 (art. 19) permite que los Planes Parciales de Renovación sean de iniciativa pública o privada.

sea el reciente comprador del 51% de los predios y que con esa condición se le reconozca oficialmente como promotor del Plan Parcial y además se le encargue de liderar, promover y coordinar las actividades tendientes a lograr el desarrollo y gestión del mismo (Decreto 334 de 2010, art. 39).²⁴ Y segunda, que bajo esta denominación se le reconozcan al promotor los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial, que pasan a formar parte de las cargas locales que deberá asumir cada una de las Unidades de Actuación Urbanística. Esto, como lo manifiestan los propietarios en las entrevistas, despierta inconformidad y rechazo, por cuanto ellos no tienen claro cómo se determinaron los honorarios para la gestión del proyecto e incluso cuestionan la pertinencia de los mismos.

Esta condición de encargo de gestión se hace aún más compleja cuando en el artículo 10 del Decreto distrital 024 de 2013 de delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística I (UAU1), correspondiente a la manzana 1 del Plan Parcial, se crea la entidad gestora como ente de representación de los propietarios interesados en la gestión, desarrollo y ejecución de la UAU1 y se menciona que en el acta de constitución de la misma se definirán las funciones, mecanismos o formas de participación y adopción de decisiones de acuerdo con las demás reglas establecidas en el Decreto, y que entre sus funciones se encuentran la de celebrar contratos de fiducia y gestión de recursos para financiar la ejecución de las obras y la de promover las estrategias que acompañen a los moradores y propietarios en el proceso con alternativas para vincularlos al proyecto.

En el Plan Parcial San Bernardo, si bien no se alcanzaron los niveles de avance de Proscenio, desde el inicio de la solicitud de determinantes para el Plan el tema del promotor ya constituía un conflicto entre los interesados responsables del proceso. Como se mencionó anteriormente, este Plan de iniciativa mixta inició trámite ante la SDP

²⁴ En el caso de Proscenio, se crearon dos patrimonios autónomos que tienen el 51% de las propiedades correspondientes a la manzana 1, cumpliendo con el requisito de ley.

por solicitud de un inversionista, Inmobiliaria Reina Ltda., con la firma de un propietario de la zona de aplicación. A finales de 2011, en las entrevistas exploratorias ya se evidenciaba en los residentes una sensación de engaño por parte de los promotores privados y se hablaba del interés de organizar un grupo de propietarios para “defenderse” de los inmobiliarios.²⁵ Además, se comentaba que para nadie era clara la participación de la ERU en la promoción del Plan, pues sus representantes solo habían estado en algunas reuniones con los vecinos y no se identificaba ningún rol significativo de la entidad, a pesar de que se reconocía la importancia de su participación en la formulación del proyecto, por cuanto había aportado numerosos estudios para la zona de interés.²⁶ Los funcionarios entrevistados también aludieron a la incoherencia en la actuación de los promotores del Plan, particularmente en relación con la ERU, pues cuando los residentes les propusieron que asumieran la responsabilidad de la información del proceso de trámite e intermediaran la relación con los propietarios y vecinos, no parecieron estar interesados en hacerlo.

Un tercer aspecto tiene que ver con las decisiones de proyecto urbano, en relación con el rol de las entidades públicas y la definición de los componentes urbanos en el Plan Parcial. En este aspecto, el caso de Proscenio es muy significativo. En el decreto de adopción del Plan se enuncian, en el propósito de la intervención, los usos de vivienda, equipamientos culturales y servicios urbanos, comercio y servicios empresariales. Pero claramente se da prioridad a la motivación de los

²⁵ La zona urbana de San Bernardo tiene cuatro subzonas claramente delimitadas: la residencial; la de comercio de muebles, sobre la carrera décima; la de funerarias, sobre la avenida primera; y la de comercio de repuestos de automóviles, sobre la avenida Caracas. Cada una de ellas constituye un grupo de acción reconocido por las demás. Al parecer, no comparten las orientaciones del grupo inmobiliario Reina.

²⁶ En el año 2003 la ERU y Metrovivienda se interesaron por la zona para un desarrollo inmobiliario de vivienda de interés social y adelantaron todos los estudios requeridos en ese momento. La iniciativa fue desechada unos años después y la ERU aportó esos estudios a la formulación del Plan Parcial.

promotores: desarrollar allí la sede para la compañía musical. Como lo reconocen los mismos promotores, las expectativas de los residentes y propietarios son otras. Los vecinos no quieren un teatro, quieren vivienda. Los propietarios organizados en la Asociación Renovemos consideran que no tienen por qué ser mecenas del promotor, que además pretende un proyecto desbordado, diseñado por arquitectos muy afamados, como la firma inglesa de Norman Foster. (Ver figura 1.)

El operador urbano señala otro problema: que la gente no participó en las decisiones y estas fueron tomadas por los expertos, con lo cual se acrecentó la dispersión en relación con el propósito mismo de la intervención. Y lo que es cierto es que no se tiene claridad en las implicaciones de la promoción privada, pues para hacer un proyecto cultural se utiliza bajo la figura de renovación el instrumento Plan Parcial, al que deben vincularse, por su carácter, los propietarios del suelo y las entidades públicas pertinentes, en este caso la SDP y la ERU. Estas, que se supone deben representar el interés general, no tienen presencia ni liderazgo, y lo que se percibe es un muy escaso compromiso con el proceso y la propuesta, lo que afecta claramente la legitimidad de estos.



Figura 1. Imagen actual del sector del plan parcial Proscenio.

Foto: L. E. Acevedo, 2014.

En el caso del Plan Parcial San Bernardo, se pueden observar también condiciones que apoyan este nivel de análisis. En el documento de determinantes entregado a los interesados por la SDP se indicaba como objetivo general la promoción de programas de vivienda nueva, con énfasis en vivienda de interés social. En el artículo 7 de la resolución se definieron los siguientes objetivos:

a. *Generar procesos de mejoramiento de vivienda que apoyen el concepto de vivienda productiva, orientada al arriendo, aprovechándose la dinámica que en ese sentido tiene actualmente la zona.*

b. *Fortalecer la capacidad productiva de las micro y pequeñas empresas en la zona, aumentándose la calidad de sus productos y servicios actuales.*

c. *Articular el nodo de equipamientos y servicios de borde del Proyecto Urbano Ciudad Salud a la dinámica de la zona, con la formulación de procesos de renovación urbana.*

d. *Prevalecer los valores arquitectónicos, urbanísticos, históricos, artísticos y de su contexto en los proyectos que se desarrollen en zonas de renovación urbana (cursivas fuera de texto).*

Al haberse presentado el Plan como una iniciativa de carácter mixto, se esperaba que la ERU cuidara los aspectos de interés colectivo y liderara el enfoque de la propuesta urbana. Sin embargo, como lo manifestaron los propietarios en las entrevistas, la propuesta fue presentada únicamente por los promotores privados y se alejó en forma significativa del cumplimiento de los objetivos establecidos para el Plan Parcial. Las expectativas sobre edificabilidad y la imagen misma de la intervención pusieron en alerta a los propietarios de viviendas y negocios de la zona, para quienes los cambios que se generarían resultan incompatibles con la situación actual del sector

en términos de condición inmobiliaria y composición socioeconómica, y parecen hacer imposibles sus expectativas de participación. (Ver figura 2.)



Figura 2. Imagen actual del sector de San Bernardo.

C. Escallón G., julio de 2012.

4.3.3 Inclusión e imparcialidad

Históricamente, los procesos de renovación se han caracterizado por generar escenarios de desplazamiento y expulsión de residentes, como los reconocidos por Castells (1976) en el caso de la renovación de París en la década de los cincuentas, y en décadas posteriores las experiencias de Londres y Nueva York, con los fenómenos de gentrificación identificados por autores como Jacobs (1967), Berman (1991) y, más recientemente, Slater (2011). Estos procesos han sido caracterizados como altamente restrictivos para los residentes y propietarios, a quienes las nuevas condiciones urbanas han presionado a desplazarse a otros sectores, en la mayoría de los casos desmejorando sus condiciones en términos de acceso a las facilidades y servicios de la ciudad.

En Bogotá, el impacto del proyecto Nueva Santa Fe en términos de desplazamiento fue evidente. Como lo expresa Hurtado en el estudio sobre la transformación del barrio Santa Bárbara (2011), el proyecto respondió a la solicitud de los niveles superiores de gobierno para el saneamiento de la zona de borde del nuevo palacio presidencial; así, con argumentos de seguridad se formuló y desarrolló el proyecto de vivienda. “La nueva clase residente estaba constituida por profesionales, empleados públicos o estudiantes universitarios, que al encontrar un entorno barrial al cual no estaban acostumbrados optaron por desarrollar su vida en comunidad dentro de los conjuntos cerrados, con lo cual evitaban problemas de seguridad” (p. 43).

En ese momento de la historia de la ciudad, y a pesar de los avances en la reflexión sobre la gestión urbana con la expedición de la Ley 9 a finales de 1987, y de la clara intención política de proteger a los moradores en su derecho a la ciudad, en el proyecto más emblemático de renovación urbana en el país —como lo denominaron los medios en su momento— la acción de *bulldozer* del BCH no fue cuestionada y los principios legislativos de equidad e inclusión no fueron defendidos por ningún actor local.

Algo similar sucedió al final de los noventa con la intervención en la zona de Santa Inés y El Cartucho para la construcción del parque Tercer Milenio. Los argumentos para el desplazamiento de los residentes y ocupantes se sustentaron en la seguridad y la salubridad. La intervención con un gran espacio público implicó el desplazamiento de todos los residentes y ocupantes de la zona de intervención, en una actuación que fue positivamente reconocida por la sociedad en su conjunto. Si bien, como mencionan los dirigentes vinculados a esta decisión, se pensó en desarrollar el componente de vivienda en los bordes, no parecía ser para restituir la vivienda de los residentes allí establecidos antes, como se enunciaba en el plan de intervención. Autores como Ziederman (2013) plantean que los argumentos de inclusión de residentes y de respeto por los derechos a la ubicación en la ciudad se ven opacados y desdibujados en la opinión por la fuerza

de los argumentos de seguridad y salubridad públicas. En el caso de Bogotá se expresa claramente la intención:

Desde la óptica de la empresa, la posibilidad de estructurar negocios con el sector privado y de construir un modelo de gestión que incluya [a] los propietarios, la recuperación de la cultura y la memoria urbana, se restituyan derechos y se garanticen libertades públicas, representa una oportunidad para proteger los derechos de los ciudadanos en su deseo de alcanzar condiciones dignas de vida en la ciudad (ERU, 2006, p. 25).

De igual manera la ERU señala, en relación con actuaciones como la de la manzana 5 en el barrio Las Aguas, que interesan la atención a las inquietudes de los moradores y la perspectiva de incorporar a los actores involucrados.

Sin embargo, la percepción de las comunidades de propietarios y residentes de las zonas declaradas de renovación es bien distinta, y su inconformidad se ha hecho evidente. Parecería que solo se les tiene en cuenta para entregarles la información sobre las decisiones que se toman.²⁷ En escenarios de discusión académica como los Debates de Gobierno Urbano, liderados por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, los afectados por algunos de los Planes de Renovación en el centro de Bogotá expresaban:

La renovación en el centro de Bogotá se está impulsando con el criterio de que el capital privado entre y arrasé el centro. Nosotros llegamos a la conclusión de que para que no se arrasara el centro, con el significado que el centro tiene para Bogotá, para el país, entre otras cosas porque es el centro vivo más importante que hay en América Latina, debemos oponernos a la renovación, oponernos a

²⁷ En la página de la SDP se encuentran publicados algunos documentos que recogen la discusión de los pobladores en relación con el trámite de los Planes Parciales. Algunos periódicos zonales también registran las inconformidades de los vecinos.

que exista una nueva ciudad, se debe contar con las personas que han construido el centro, con las que le han dado ese variopinto y ese sabor a La Candelaria, esas características tan especiales que tiene La Candelaria... Hasta ahora parece que el humano es poco importante y lo que se quiere renovar son las utilidades y ganancias de empresas privadas que le están ganando la carrera al dinero público (IEU, 2011, pp. 2-3).

Y en esa misma sesión, sobre la experiencia reciente de renovación en la denominada manzana 5, calle 19 con carrera tercera, se hizo un comentario muy significativo en relación con el proceso: “El Centro Cultural Español en este momento no ha sido construido, los españoles al parecer ya no están interesados, se destruyó el sector y ahora está deshabitado” (IEU, 2011, p. 8).

En desarrollo de la investigación, el acercamiento a los actores involucrados en los casos observados evidencia vacíos de información sobre los proyectos y el proceso de gestión, así como enfoques diferentes en relación con lo que podemos llamar una gestión urbana inclusiva.

El caso del Plan Parcial Proscenio

En este Plan se reconocen condiciones poco favorables. En noviembre de 2008 fue expedido el concepto de viabilidad por la SDP, y a mediados del año siguiente la comunidad de vecinos e interesados fue atendida con distintos recursos de información que, como se expresa en el decreto de adopción del Plan, “se adelantan en cumplimiento de lo establecido en las respectivas leyes y decretos”.²⁸ Medios de comunicación y revistas especializadas se refirieron al Plan como un gran acontecimiento y los promotores se comprometieron a abrir páginas

²⁸ En los considerandos del Decreto 334 de 2010 se mencionan correos especializados, avisos de prensa, jornadas informativas y atención personalizada en las oficinas de la SDP.

web para mantener informada a la comunidad, pero, como se registra en notas de prensa de agosto de 2010,²⁹ la Subsecretaría Territorial de la SDP expresaba su preocupación por la inconformidad de los vecinos y por la dificultad de transmitir adecuadamente la información sobre el proyecto.

En el decreto en el cual se crearon los Planes Parciales como instrumentos aplicables a suelo urbano y de expansión para la delimitación y definición de las directrices urbanísticas específicas de una operación urbana, se encuentran las pautas técnicas de aprovechamientos, cesiones, edificabilidades, etc., entendidas desde la norma como pautas de gestión para los Planes, pero no hay mención a las condiciones mínimas de las relaciones entre los actores, evidentemente necesarias en un proceso de gestión urbana.

<p>rritorial de la Secretaría de Planeación, dijo que si bien se realizaron los espacios de socialización que ordena la ley, faltó establecer cuáles eran los alcances del plan.</p> <p>“Tal vez la gente no esperaba una norma sino un proyecto completo, que es lo que viene ahora. Creo que nos faltó claridad, hay que reconocerlo, tanto a los promotores como a no-</p>	<p>El apunte</p> <p>Los que se van no están de acuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La gerente de un hotel de la manzana Uno asegura que compró dos edificios para hoteles hace un año, sin que nadie le advirtiera sobre el plan parcial de renovación que estaba siendo estudiado. <p>Si los promotores obtienen el 51 por ciento del terreno de la manzana y los otros propietarios no se ponen de acuerdo, Planeación puede acudir a la expropiación por vía administrativa.</p>	<p>sotros”.</p> <p>Por lo pronto, la comunidad de la manzana uno decidió darles un compás de espera de tres meses a los promotores para evaluar el proceso.</p> <p>Sandoval explicó que ahora Planeación hará un acompañamiento del proceso por tratarse del primer plan parcial de renovación urbana que se aprueba en Bogotá.</p>
---	---	---

Figura 3. Fragmento de la nota periodística “Chapinero se va a ver renovado muy pronto”.

Fuente: <http://issuu.com/adncol/docs/adn-bogota-agosto19-1>

En las entrevistas, los profesionales vinculados a Proscenio reconocen como una falla que no se hubieran adelantado mayores acercamientos con los vecinos y propietarios, pero explican que los promotores del proyecto consideraron más pertinente esperar la

²⁹ Ver, por ejemplo, las notas “Chapinero se va a ver renovado muy pronto”, en el periódico *ADN* (<http://issuu.com/adncol/docs/adn-bogota-agosto19-1>), y “Despega la renovación urbana en Bogotá”, en el periódico *Portafolio* (<http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-4099588>).

concreción de las aprobaciones técnicas de la Unidad de Actuación para abrir el espacio de información.³⁰ Parece claro que ni para los promotores ni para los funcionarios de las entidades vinculadas a los procesos de trámite y desarrollo de los proyectos de renovación es necesario contar con algún escenario o medio permanente de comunicación que mejore la información a los vecinos.³¹ Esta situación se evidencia en una noticia publicada en el periódico *El Tiempo* (2011, noviembre):

Desde el 2004, propietarios y vecinos habían escuchado rumores del proyecto pero solo hasta [sic] el año pasado Planeación tomó las riendas y lo incluyó entre los planes de renovación. Juanita Silva y otros vecinos que asistieron a la reunión de Planeación el 19 de mayo en la Cámara de Comercio para conocer en qué consiste Proscenio, reclamaron que no se les hubiera participado con antelación. “Yo no me opongo a la propuesta, me parece muy buena, pero no nos han tenido en cuenta y no sabemos de qué se trata”, dice Silva, quien sugiere que se construya una página web, o se disponga en la plataforma online de Planeación, la información sobre los alcances del proyecto.

Los procedimientos de compra de predios por los promotores del Plan Parcial fueron fuertemente rechazados por los propietarios, quienes se sintieron atropellados y hasta lesionados en sus intereses. Sin embargo, los promotores dicen haber seguido los lineamientos

³⁰ En noviembre de 2011 se intentó realizar una entrevista a un propietario que representa de manera informal a varios de ellos. En conversaciones telefónicas preliminares, manifestó un profundo grado de inconformidad con el proceso de adopción y trámite del Plan Parcial.

³¹ En las entrevistas a los funcionarios de la SDP y la ERU realizadas en noviembre de 2011, no se reconoció la necesidad de buscar otros mecanismos o medios de información diferentes a las reuniones de información propuestas para todos los procesos de adopción de Planes Parciales.

sugeridos por las entidades del Distrito en relación con la pertinencia de adquirir el 51% de los predios, condición requerida para el trámite del Plan Parcial.

En las entrevistas realizadas en 2013 a los actores vinculados directamente con el Plan Parcial Proscenio se evidencian con más fuerza las difíciles condiciones del proceso, pero también la búsqueda de opciones, con la reciente creación de la figura del operador urbano³² y la Asociación Renovemos, que seguramente modificarán las relaciones entre los actores interesados.

La Asociación Renovemos, creada en 2012 por los propietarios de la manzana 1 para presionar su participación en el proceso de gestión del Plan, identifica muchas falencias. Hay inconformismo por lo que se entiende como incumplimiento de la ley, que dice que los propietarios se ponen de acuerdo para sacar adelante un proyecto de renovación hasta que se cumpla con el requisito del 51%; esto, según expresan, es muy distinto a que un inversionista compre el 51%. Si a esta interpretación se le suman posibles desinformaciones sobre el trámite y el proceso, la sensación de riesgo y de vulnerabilidad es mucho mayor. Manifiestan que al inicio del proceso era tal el desconocimiento que ni siquiera vincularon las compras de los predios al desarrollo de un proyecto de renovación. En las entrevistas expresan sentimientos de atropello por el proceso inicial, razón por la cual resolvieron asociarse para proteger su patrimonio, buscando vincularse al proceso de gestión con figuras como la asociación de residentes y propietarios y el nombramiento de un operador urbano para formar parte del ente gestor que se propone para la Unidad de Actuación. En el decreto de adopción de la Unidad de Actuación (Decreto 024 de 2013) se reglamentan los procedimientos de toma de decisiones.

³² Esta figura para la manzana 3 del Plan Parcial Proscenio se creó como una unión temporal de dos firmas privadas para trabajar en un esquema de participación incluyente (Asociación m3, boletín 1, abril de 2012).

Los promotores manifiestan haber informado adecuadamente a los propietarios en lo que les correspondía, y achacan las fallas a las entidades públicas que debían haber liderado la comunicación pública sobre el Plan Parcial y las intenciones de los privados en el proceso.

Por su parte, los propósitos de las entidades públicas parecen bien intencionados. Los funcionarios manifiestan en las entrevistas su gran preocupación por el escenario colectivo, pero parecen no reconocer esta condición en un escenario de promoción privada, pues no asumen responsabilidad alguna en la problemática que pueda generar esa actuación privada a los demás actores urbanos. No basta con reconocer una responsabilidad técnica en el planteamiento de los proyectos y pretender obtener en ellos adecuadas perspectivas económicas, sociales y ambientales. Son evidentes las diferencias que existen entre los actores en la identificación del problema, la dispersión en los enfoques de actuación y la contradicción de intereses en estos procesos de transformación urbana; en esa medida, el papel del sector público debe ser más contundente.

El caso del Plan Parcial San Bernardo

Este caso es aún más crítico. En general, los residentes y propietarios parecen estar muy poco enterados del proceso, que durante más de cuatro años tuvo dinámicas diferentes. Comenzó en febrero de 2008 con la solicitud de determinantes para el Plan Parcial y terminó en agosto de 2012, cuando se adoptó la resolución con la cual se le negó la viabilidad. Si bien al inicio del proceso los promotores privados llevaron a cabo numerosas reuniones con los funcionarios de la ERU y algunos propietarios, poco a poco estos últimos se alejaron del tema. Como lo manifiesta un residente y comerciante de la zona entrevistado, no había motivación por conocer más del proceso, y los promotores tampoco se interesaron por mantenerlos informados.

La complejidad del proceso en San Bernardo en términos del trámite mismo, por la poca claridad en cuanto a la participación de los actores involucrados, puede explicar esta situación. En 2008, siguiendo

los lineamientos de la norma vigente, la solicitud de determinantes y la delimitación del Plan Parcial fueron presentadas ante la SDP por el representante de una empresa privada y por un propietario del sector. Unos días después el gerente de la ERU presentó igualmente una solicitud a la SDP manifestando su interés de participar en la gestión del Plan Parcial San Bernardo. En la Resolución 0409 de 2008, de adopción de determinantes, quedó definido que, atendiendo el interés de ambos solicitantes, el Plan podría ser formulado y gestionado por iniciativa mixta. Sin embargo, la participación de la ERU nunca se concretó. Es tan confusa la situación que cuando fue negada la viabilidad del Plan y los solicitantes privados exigieron claridad al respecto, la ERU manifestó en comunicación escrita que no tenía ningún documento de soporte que la hiciera parte de esa gestión (Resolución 1308 de 2012). Lo único que parece claro es que los mismos promotores del Plan Parcial no tuvieron interés de participar en él y, en consecuencia, tampoco los vecinos lo tuvieron. Los solicitantes privados suponían que el Distrito, por intermedio de la ERU, sería un socio importante, por lo cual su desconcierto fue grande cuando este se convirtió en un calificador que además cuestionaba el cumplimiento de las condiciones que él mismo había determinado para el Plan. Los entrevistados mencionan en este caso el alto impacto que tuvo en el proceso el cambio de funcionarios en las entidades públicas, que modificó el rumbo de las decisiones. Todo ello propició un ambiente muy enrarecido que debilitó el interés de los participantes.

En resumen, lo que se evidencia en los casos analizados es que los procesos han sido muy poco inclusivos. La intervención de los sectores público y privado y de la comunidad está guiada solo por los procesos establecidos en la norma, e interferida principalmente por la dinámica de compra de suelo, que, como en el caso de Proscenio, presiona de manera importante y genera tensiones que enrarecen y dificultan el proceso. O, como en el caso de San Bernardo, las relaciones entre los actores son tan poco claras desde el inicio que, con el paso del tiempo, ni siquiera se reconocen las tensiones con los residentes y propietarios, y cuando el Distrito niega la solicitud de desarrollo del

Plan no hay reacción de la comunidad. La iniciativa parece desvanecerse y no impactar a nadie, excepto a quienes pierden los significativos recursos invertidos en los estudios exigidos por el Distrito para la adopción del Plan, y a quienes nadie reconoce su inversión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo se propuso explorar los factores que explican la trayectoria institucional y las condiciones del arreglo institucional que han regulado los Planes Parciales de Renovación en la ciudad de Bogotá; en particular, indagar cómo se explica el estancamiento en la última década. El análisis a partir de las categorías propuestas en relación con las ideas de desarrollo y las aproximaciones a la gobernanza considerando las condiciones de la misma permite generar unas primeras conclusiones.

En términos de las ideas de desarrollo, la evidencia se centra en la limitación del concepto de renovación como una acción vinculada a los aspectos de transformación física del territorio, y de cierta manera más a los económicos, dejando de lado los sociales y los culturales. Este factor seguramente es causante del distanciamiento entre el propósito de la norma y el carácter de los procesos y actuaciones, es decir, entre el pensamiento político y el enfoque técnico de la gestión urbana.

Este distanciamiento empieza por la poca claridad en la utilización de los términos para denominar la actuación de transformación: *renovación* se ha confundido con *redesarrollo* y tumbiar una casa, o varias, para construir un edificio se ha considerado renovación, con el negocio inmobiliario como única motivación. Entonces, cuando se pretende aplicar el término a otros escenarios, de otra escala, y posiblemente con objetivos de transformación de mayor envergadura, los actores interesados se involucran con la misma actitud: desde el sector privado, se traslada el mismo y único propósito de negocio; desde los

propietarios, la misma percepción de detrimento patrimonial; desde el sector público, la misma actuación, es decir, la definición de una norma. Ninguno de los actores lidera un discurso político de visión y propósito de ciudad, ni de desarrollo, y por lo tanto no se evidencia la motivación que puedan tener en relación con cambios en el proceso y en los proyectos.

Parece que falta llenar un vacío que aún no se identifica claramente como necesidad de la colectividad, y es el que tiene que ver con la visión del futuro de la ciudad; y en ese camino, y en ese sentido, con el propósito de las actuaciones para transformar lo construido. Como mencionó uno de los actores políticos en las entrevistas, un elemento clave sería la “lealtad al proceso”, al procedimiento de discusión racional, para que se llegue a donde sea... Es decir, si no hay claridad sobre el futuro, se da más importancia al resultado que al proceso. La percepción más generalizada de los actores interesados es la de estar afectados por las propuestas: que las actuaciones de unos van en detrimento de otros. Pero además se percibe un gran desconcierto: se encuentra en los propietarios y residentes un sentimiento de factibilidad para ser parte activa de esa transformación, un reconocimiento de que la denominada renovación es necesaria y de que incluso se pueden beneficiar del proceso de cambio, pero no saben cómo.

Lo que Harvey ha denominado justicia redistributiva territorial, es decir, la definición de estrategias que integren la complejidad de los aspectos sociales, económicos y físicos, como apuesta de equidad, se limita en el discurso de la renovación a definiciones en relación con el valor del suelo urbano, esperando que allí se resuelvan las dificultades. El discurso político, plasmado en los desarrollos legislativos, es muy bien intencionado –la búsqueda de una sociedad igualitaria, de una ciudad equilibrada y equitativa–, pero en las actuaciones siguen primando las directrices de mercado.

En este mismo sentido, al indagar por el arreglo institucional de los procesos de renovación desde un enfoque de regeneración urbana en el que la integralidad de la propuesta genere cambios sociales, culturales y físicos, tampoco se encuentran avances. Y tal vez lo más

significativo es que ni siquiera se detecta en la investigación la inquietud por identificar las dificultades del proceso mismo, ni la necesidad de un método para algo tan fundamental como la toma de decisiones.

Lo que se encuentra es que las decisiones han sido tomadas de forma unilateral: desde los altos niveles de gobierno, como en el caso de la Nueva Santa Fe, o por promotores privados vinculados a la cultura y que no necesariamente por tener propósitos altruistas convocan a la colectividad, como en el caso de Proscenio. En este desencuentro, los residentes, usuarios y propietarios son percibidos por los promotores como un problema, a lo que se suma el hecho de que la condición económica de aquellos no siempre es la apropiada para entrar en el negocio, y además para algunos promotores hay actitudes de incredulidad, inconformidad, agresión y terquedad que no permiten avanzar en el proceso.

El procedimiento establecido en la norma vigente para los Planes Parciales de Renovación en Bogotá determina claramente que los propietarios deben ser informados cuando se le otorgue viabilidad a un Plan; antes parece no ser necesario. Así, resulta evidente que la declaratoria de viabilidad constituye un avance sustantivo para uno de los actores –el promotor– mientras que para otros –los propietarios– representa el inicio del proceso. No hay previstos espacios de encuentro que propicien coincidencias en los tiempos y convergencias mínimas de intereses, por lo cual las interacciones son conflictivas y surgen tensiones que no conducen a la construcción de escenarios de confianza.

Desde el concepto de regeneración urbana, el proceso supone interacciones público-privadas, con reconocimiento de actuaciones con acumulación positiva, en las que los deseos y aspiraciones de los involucrados sí importan. Lo que se visualiza en la investigación es que la interacción público-privada prácticamente no existe. Los promotores privados se sienten solos en el proceso y esperan que el Distrito se pronuncie para actuaciones que son solo de su competencia, como la expropiación de los denominados propietarios renuentes; ante esa expectativa, encuentran posiciones que no son claras. En la actualidad, en Bogotá este procedimiento parece ser el último al que recurrirían

las entidades competentes, mientras que para los inversionistas, que después de varios años de haber realizado una inversión cuantiosa consideran que su límite ya llegó, es definitivo. Los propietarios, por su parte, se sienten igualmente solos: a los promotores privados les reclaman consenso y no imposición, y a las entidades públicas les reclaman imparcialidad y apoyo para la defensa de sus intereses.

Desde la condición de la trayectoria en sus secuencias, casos como el de Proscenio son altamente preocupantes. Tras diez años de trámite, cuantiosa inversión de recursos por parte de los promotores y un proceso desgastante para los propietarios que aún mantienen sus predios, lo único cierto hoy es una zona urbana deteriorada con altos niveles de inseguridad. (Ver gráfico 8.)

Ahora bien, retomando el concepto de gobernanza como un nuevo modelo de gobierno, diferente del modelo de control jerárquico, en el cual se vinculan actores a un proceso colectivo que implica definir métodos para la toma de las decisiones y la construcción de las normas sociales, el análisis permitió reconocer las configuraciones institucionales y entender cómo los cambios en las reglas de juego generan secuencias diferentes, aprendizajes y transformaciones en los resultados.

Bajo los anteriores parámetros de análisis se evidencia la poca valoración del proceso y no se identifican aprendizajes (como retroalimentación) en las relaciones colectivas para las transformaciones urbanas. Esta condición se observa desde la experiencia, tanto positiva como negativa, de las actuaciones del BCH, que no parece haber sido reconocida como válida en Bogotá. En los documentos de formulación de la ERU no se menciona la experiencia de gestión del Banco, ni siquiera en la formulación de proyectos reconocidos por la colectividad como de renovación, como el parque Tercer Milenio, y no se expresan por parte de ningún actor interesado, ni de la opinión pública en los medios, preocupaciones por asuntos como la expulsión de los residentes. Nueva Santa Fe y Tercer Milenio fueron dos experiencias de transformación urbana no muy lejanas en el tiempo –apenas una década–, ni en el espacio: se realizaron en zonas urbanas contiguas. El

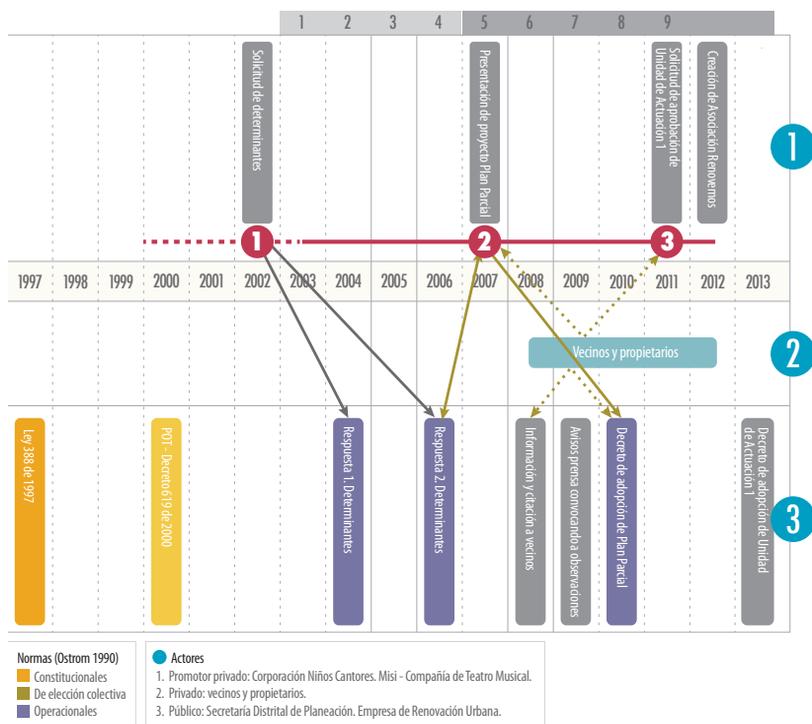


Gráfico 8. Plan Parcial Proscenio: línea de tiempo y componentes de gobernanza. Actores, nodos y normas.

Fuente: elaboración propia.

desconocimiento de la norma, en este caso de la protección de moradores en proyectos de renovación, tiene repercusiones complejas para otros procesos de renovación, por su impacto en la percepción de los directamente vinculados –propietarios y residentes– y en el imaginario de muchos que vinculan la expulsión de la población a cualquier proceso que tenga la denominación de renovación. Así, la actuación de la ERU solo unos años después en la denominada manzana 5 del barrio Las Aguas, para la ejecución de un proyecto cultural y de espacio público, es calificada como irrespetuosa por los propietarios de

las zonas de renovación y muchos la ponen como referente y ejemplo, aunque en la mayoría de los casos la información sea muy deficiente frente a la realidad del proceso.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, es evidente que desde la legislación la apuesta por las transformaciones urbanas de renovación es muy positiva. En particular, las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 se orientan a la equidad y la inclusión. Pero también es evidente que en la aplicación de las normas de elección colectivas y de las normas operativas no se logra una adecuada articulación. En el POT se propone la renovación como transformación para mejorar la calidad de vida urbana para los ciudadanos, y los Planes Parciales son instrumentos de esa búsqueda. Sin embargo, cuando se los pone en marcha se desconoce el proceso, lo que impacta negativamente las relaciones entre los actores.

El análisis de arenas propuesto por Ostrom resultó ser altamente ilustrativo para comprender la vinculación de los actores interesados con los niveles de elección; al revisar los intereses y las relaciones de poder, fue posible visualizar las condiciones de esas relaciones. En los Planes Parciales de Renovación, las condiciones de los actores en cuanto a sus niveles de interés y poder son relaciones inversas. Lo que se detecta en las entrevistas es que si bien hay un alto interés, la capacidad de incidir en el proceso –entendida como poder– es muy baja, y no se identifican acciones para romper los círculos viciosos que restringen la actuación. Por eso la evidencia de las arenas y la necesidad de vincularse a otros círculos de decisión, de niveles operativos a colectivos, pueden ser de gran utilidad para buscar mayor incidencia en la toma de decisiones.¹

Por último, al enfocar el análisis desde los principios de calidad de la gobernanza, el diagnóstico resulta reiterativo: el proceso es con-

¹ En este sentido son muy interesantes las nuevas figuras de la asociación de residentes y del operador urbano que se proponen para vincularse a la gestión en la Unidad de Actuación 1 del Plan Parcial Proscenio.

fuso y genera incertidumbres y miedos; los más vulnerables son los propietarios y usuarios de los sectores definidos para el tratamiento de renovación, y hasta el momento en ninguno de los casos observados se ha logrado vincular a los actores interesados en una visión compartida del propósito de la transformación.

La legitimidad del proceso de renovación estaría dada por el cumplimiento de los principios de transparencia y *accountability*, de manera que la información para la toma de decisiones se presente de manera oportuna y con calidad. En los casos estudiados, no solo no hay información disponible para todos, sino que a veces se considera pertinente que no se la haga pública, como en el caso de la compra de predios, con lo cual queda cuestionada fuertemente la legitimidad del proceso. La conclusión entonces, en relación con la gestión urbana inclusiva, es que los Planes Parciales de Renovación estudiados están muy lejos de la regeneración urbana, tal como este concepto ha sido considerado en la presente investigación.

De otro lado, fue interesante descubrir en las entrevistas que al parecer en estos procesos también hay que tener en cuenta los sentimientos de temor al cambio, y que la incertidumbre está asociada no solamente al tema de pérdidas o ganancias monetarias vinculadas al valor del suelo, que pueden generar indeseables procesos de expulsión, sino también a la pérdida del vínculo con lo conocido, con la condición de ciudad que se tiene, así esta no se considere muy buena; al subvalorar la condición de la ciudad existente, se afecta la apuesta de futuro. Por lo tanto, parece necesario reflexionar sobre el cambio mismo que se plantea y la proyección de ese cambio: como una apuesta para la eternidad o como un ciclo que se repite cada 30 años. En este sentido, algunos de los entrevistados valoran el enfoque de revitalización como estrategia para actuaciones en la ciudad construida que de alguna manera invita a revisar lo que hay y lo que hace la gente.

5.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD CONSTRUIDA COMO GOBERNANZA. PRIMERAS RECOMENDACIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE UN PROCESO

Con el propósito de profundizar en las anteriores conclusiones, se plantea un escenario que se acerque al cumplimiento de las condiciones de gobernanza de calidad en procesos de transformación urbana como los estudiados. Se propone cumplir con los siguientes propósitos y características:

El debate sobre la denominación del proceso

Este debate debe ser prioritario en la sociedad. No es lo mismo que el proceso se denomine renovación, revitalización o regeneración urbana, y la academia debe avanzar responsablemente acompañando a las instancias pertinentes en la construcción colectiva de esta definición. En el debate debe estar explícito lo que es importante en cada una de esas actuaciones: en la renovación, el producto; en la revitalización y en la regeneración, el proceso. Y en la regeneración, la búsqueda de escenarios de planificación más interactivos entre actores públicos y privados, particularmente para la asignación de recursos.

La iniciativa pública

De la claridad en la definición del concepto y de la pertinencia en su aplicación a escalas de intervención en el territorio se derivan posiciones frente a los actores en el proceso. Reconociendo que en las intervenciones que transforman la ciudad construida una de las mayores dificultades identificadas es la poca coherencia entre las normas de superior jerarquía y las actuaciones, parecería que la iniciativa debe ser liderada siempre por las entidades públicas pertinentes. De esa manera será más factible que cumpla con la condición de sujeción

a la ley y responda a los lineamientos del ordenamiento territorial. Posiblemente estos niveles de discusión sobre los propósitos y sobre los componentes urbanos de la intervención podrían considerarse de elección colectiva, y no simplemente de nivel operativo. (Ver los numerales 2 en el gráfico 9.)

Se buscaría entonces que las propuestas sean estructuradas desde las entidades responsables –la SDP y la ERU, en el caso de Bogotá– y que la discusión no sea dirigida a los propietarios del suelo sino, con ellos como actores principales, a las instancias y organizaciones que representen los intereses de la colectividad. Por ejemplo, si el Plan consiste prioritariamente en una actuación para un equipamiento cultural, será, además de las mencionadas entidades, la Secretaría de Cultura la que se encargue de convocar a los representantes de las organizaciones que lideran el tema en la ciudad.² Esta función pública ha de ir acompañada por el desarrollo de instrumentos y medios de comunicación urbana oportunos y pertinentes, los cuales, por su potencial impacto en la ciudad, deben tener casi el carácter de campaña publicitaria, con el reconocimiento de los círculos de impacto territorial, sectorial y político. Esta condición podría vincular los procesos de transformación urbana a los procesos e instancias de participación en el ordenamiento territorial y el desarrollo, e incluso propiciar la creación de nuevas instancias de representación de organizaciones y actores privados, tanto territoriales como sectoriales, que nutran los espacios de deliberación ya existentes en la ciudad.

Lo anterior no quiere decir que la responsabilidad pública en la iniciativa conlleve la responsabilidad pública en el desarrollo y la gestión. Posiblemente sea al contrario, y deba buscarse de forma deliberada que la mayoría de los componentes, hasta donde resulte factible sin distorsionar los acuerdos colectivos, sean desarrollados por la iniciativa privada, del nivel y carácter que se requiera (propietarios asociados, empresarios, inversionistas locales o extranjeros, etc.).

² Sería factible incluso vincular este procedimiento deliberativo a instancias como los Consejos Territoriales y Locales de Planeación.

El proceso: niveles de elección, actores, instancias

La iniciativa pública debe mantenerse, con responsabilidad y permanencia en el proceso. En el nivel de elección colectiva, las entidades públicas tienen que conservar la función de veedoras del acuerdo colectivo, garantes de los espacios de concertación y las decisiones de las instancias público-privadas que se generen para la formulación y gestión de los proyectos. Tal función no debe ser discrecional, sino misional; las entidades públicas son responsables de mantener activo este primer nivel de acuerdo colectivo. Si es necesario revisarlo, hay que proveer los soportes para hacerlo, en el entendido de que un proceso de gobernanza de calidad se caracteriza por la receptividad a revisiones y reestructuraciones.

En el nivel operativo las entidades públicas deben asumir, en representación de los intereses colectivos, por lo menos tres acciones operativas iniciales del proceso:

- a. La delimitación del área de intervención, para establecer de manera responsable los componentes urbanos que se deben proponer en la actuación.
- b. El aval para el reconocimiento de los actores interesados vinculados como propietarios, poseedores, usuarios o cualquier otra denominación que los haga partícipes en el proceso.
- c. Los avalúos de referencia que den soporte a cualquier transacción posterior.

La claridad y el respaldo de las instancias públicas en estos tres elementos pueden hacer más confiable el inicio de cualquier proceso de cambio urbano, máxime cuando todos los componentes del proyecto sean responsabilidad de agentes privados.

Un cuarto escenario de responsabilidad tendría que ver con el seguimiento permanente a la calidad del proceso, en relación con el fortalecimiento de la capacidad de los actores para garantizar la con-

dición de interlocución en cualquiera de los niveles mencionados. Si bien un proceso de gobernanza con calidad se apoya de forma decidida en la capacidad de los actores no gubernamentales, es necesario contar también con la capacidad del sector público para mantener y restablecer las condiciones de buena interlocución, en un real ejercicio de *accountability*. (Ver gráfico 9.) En este sentido, se pretende que la entidad pública que se encargue de esta función minimice los riesgos que caracterizan a las alianzas entre actores privados –organizaciones comunales o territoriales y organizaciones empresariales– con distintos niveles y capacidades de actuación que comparten poder en escenarios de gestión colectiva (Miraftab, 2004).

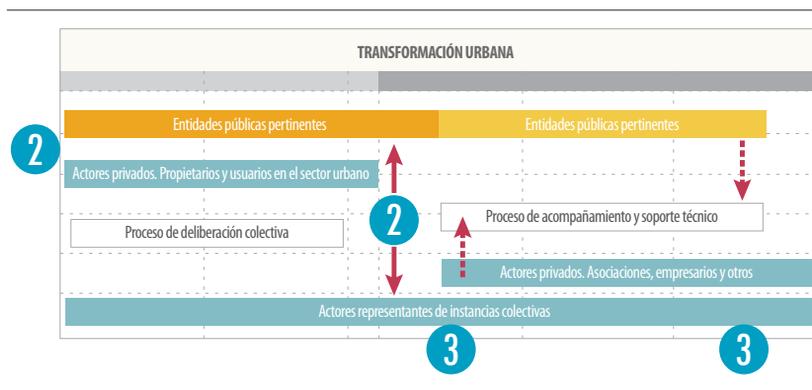


Gráfico 9. Proceso de gobernanza en actuaciones de regeneración urbana. Actores e instancias.

Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos: normas y recursos de comunicación

El esquema anterior busca una construcción colectiva de la norma general, en la cual los actores –tanto los directamente interesados como los de representación colectiva– participen directamente en las decisiones de propósito y estructura del plan. Es decir que la adopción del plan, en este caso de regeneración urbana, se hace como reconocimiento a un proceso. Seguramente se requieran decisiones

particulares, más operativas, que sean adoptadas por normas de menor rango que vinculen decisiones de actuación más precisas en relación con recursos específicos y escenarios particulares de ejecución de los componentes urbanos.

En aras de la transparencia se debe garantizar el componente de información, mediado por esquemas de comunicación que, al igual que en el proceso de deliberación, garanticen la pertinencia y oportunidad de los mensajes. En este sentido son muy interesantes las propuestas de piezas comunicativas que han diseñado en apoyo a dos procesos recientes en el Plan Parcial Proscenio los operadores urbanos que empiezan a actuar en él (ver figura 5), y los boletines comunicativos entregados a los vecinos de Fenicia con ocasión de la presentación a la SDP del Plan Parcial. (Ver figura 6). Son apuestas innovadoras en escenarios de comunicación urbana que seguramente tendrán impacto positivo en la calidad del proceso.



Figura 5. Operador urbano manzana 3 Proscenio. Boletines de información urbana.

Fuente: UT C&C Operador Urbano - Concreta Gestión Urbana S. A. - Camilo y Nicolás Samper Ltda.



Figura 6. Progreso Fenicia. Plegable con información sobre la propuesta urbana.
Fuente: <http://progresafenicia.uniandes.edu.co/index.php/es/novedades/39-disenourbano>

REFERENCIAS

- Acero, N. (2010). *Bogotá le teme a la renovación*. Recuperado de: <http://suite101.net/article/bogot-teme-a-la-renovacion-urbana-a15130>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1999). *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*. Bogotá: Panamericana.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). *Bogotá sin fronteras*. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PorlaBogotaqueQueremos>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). *Documento técnico de soporte. Plan de Ordenamiento Territorial 2000*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Arazo, R. (2011). *Lineamientos de diseño urbano en la gestión de proyectos en la ciudad de Bogotá*. Maestría en Diseño Urbano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arteaga, I. y Escallón, C. (2012). Entre la renovación y el reciclaje de tejidos urbanos consolidados. El debate actual en Bogotá. *Hábitat y Sociedad*, 5, 57-75. Recuperado de: www.habitatysociedad.us.es
- Bakker, K. (2002). *Good Governance in Restructuring Water Supply: Handbook*. Toronto: Federation of Canadian Municipalities.
- Barco, V. (1989). No más reformas de papel. En F. Giraldo (ed.), *Reforma urbana y desarrollo social* (pp. 49-55). Bogotá: Presencia.
- BCH, Banco Central Hipotecario (1986). *Plan de Renovación Urbana Nueva Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Escala.

- Berman, M. (1991). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2011). *Observatorio de la gestión urbana. Avances y retos de la gestión pública*. Bogotá: Cámara de Comercio.
- Castells, M. (1976). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI Editores.
- De Solá Morales, M. (2007). La segunda historia del proyecto urbano. *Dearquitectura*, 1, 33-41.
- El Tiempo* (10 de junio de 2009). Avanza el Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5406447>
- ERU, Empresa de Renovación Urbana (2006). *Bogotá, la renovación urbana y el derecho a la ciudad*. Bogotá: Colombo Andina de Impresos.
- ERU, Empresa de Renovación Urbana (2010). *Empresa de Renovación Urbana. Documento de presentación institucional*. Bogotá: ERU.
- Franco, A. M. (2010). *Impactos socioespaciales de la renovación urbana. La operación Tercer Milenio en Bogotá*. Bogotá: Escala.
- Fung, A. E. (2003). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.
- Hall, P. (1996). *Las ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- 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*. Ginebra: Institute of International and Development Studies.
- Hurtado, V. (2011). *Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del Centro Histórico de Bogotá: estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fe) en el periodo 1976-2011*. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle>

- IEU, Instituto de Estudios Urbanos (2011). *Debates de gobierno urbano. La visión de los afectados por la renovación urbana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy. Diez textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas. *Journal of Environmental Management*, 91, 754-766.
- Mayorga, J. (2012). *Limitaciones de los Planes Parciales en áreas de renovación urbana*. Maestría en Planificación Urbana y Regional. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Miraftab, F. (2004). Public-private partnerships. The Trojan horse of neoliberal development? *Journal of Planning Education and Research*, 24, 89-101.
- Munard, L. E. (2011). *Renovación urbana. Nuevos corredores de movilidad*. Maestría en Diseño Urbano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Byrne, M. C. (coord.) (2010). *Le Corbusier en Bogotá, 1947-1951*. Tomo 2: *Precisiones en torno al Plan Director*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Javeriana.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

- Rincón, P. (2004). *Re-densificación en Bogotá*. Maestría en Urbanismo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roberts, P. y Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration. A Handbook*. Los Ángeles y Londres: Sage Publications.
- Rueda, N. (2005). *Resumen de un proceso inconcluso* (texto inédito).
- Salazar, J. y Cortés, R. (1992). *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada. Misión Bogotá s. XXI* (texto inédito).
- Schensul, J.J. (2013). *Essential Ethnographic Methods*. Plymouth: Altamira Press.
- SDP, Secretaría Distrital de Planeación (2013, marzo). *Informe de trámite de Planes Parciales de Renovación*. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/Planes%20Parciales%20Renovaci%F3n%20Urbana/proyectosEnCurso1>
- Slater, T. (2011). Gentrification of the city. En: G. Bridge y S. Watson (eds.), *The New Blackwell Companion to the City* (pp. 571-585). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópoli. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Start, D. y Hovland, I. (2004). *Herramientas para impactos en las políticas públicas. Manual para investigadores*. Londres: Overseas Development Institute.
- Ziederman, A. (2013). *Securing Bogotá*. Open Democracy. London School of Economics and Political Science. Recuperado de: http://eprints.lse.ac.uk/48739/1/Zeiderman_Securing_Bogota_2012.pdf

NORMAS CONSULTADAS

Nivel constitucional

Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana.

Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

Nivel colectivo (nacional)

Resolución 02 de 1979. Banco Central Hipotecario.

Decreto 2181 de 2006. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a Planes Parciales.

Nivel colectivo (distrital)

Acuerdo 7 de 1979. Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 06 de 1998. *Plan de Desarrollo 1998-2001. Por la Bogotá que queremos.*

Decreto 190 de 2004. Por el cual se compilan las decisiones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Decreto 492 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.

Acuerdo 489 de 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana.*

Nivel operativo

Resolución 0409 de 2008. Por la cual se expiden lineamientos al Plan Parcial San Bernardo.

Decreto 334 de 2010. Por el cual se adopta el Plan Parcial Proscenio.

Resolución 1036 de 2012. Por la cual se emite concepto desfavorable a la adopción del Plan Parcial San Bernardo.

Resolución 1308 de 2012. Por la cual se resuelve el recurso de reposición del Plan Parcial San Bernardo.

Decreto 024 de 2013. Por el cual se delimita la Unidad de Actuación Urbánística 1 del Plan Parcial Proscenio.

ANEXOS

ANEXO 1

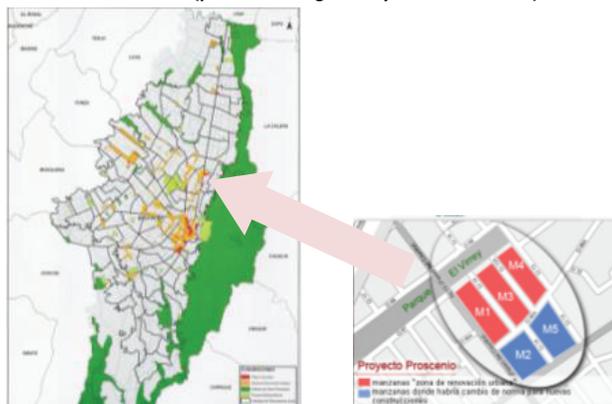
FICHAS TÉCNICAS DE LOS PLANES PARCIALES PROSCENIO Y SAN BERNARDO

Nombre del proyecto: Plan Parcial Proscenio

Ciudad: Bogotá

Descripción del proyecto urbano

1. Ubicación en la ciudad (plano urbano general y entorno cercano)



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010).

Localidad: Chapinero. Barrio La Cabrera.

2. Área urbana de intervención

Polígono renovación urbana: 7,73 ha.

Manzanas: 5.

Población: 337 hab.

3. Descripción del lugar

Zona residencial transformada por cambio de uso. Localización estratégica por proximidad al parque El Virrey, sistema de transporte masivo Transmilenio y carrera 15.



4. Lineamiento de ordenamiento

Plan Parcial de Renovación.

Decreto 334 de 2010. Adopción del Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio.

Modalidades de redesarrollo y reactivación.

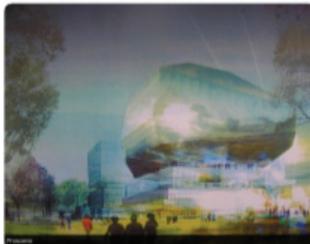
5. Objetivos del proyecto

- Localización estratégica para consolidar centralidad.
- Aprovechamiento de inversión privada.
- Dotar a la ciudad de un equipamiento cultural de escala metropolitana.
- Conformar adecuado espacio público.

6. Iniciativa del proyecto

Privada.

7. Imágenes del proyecto



Fuente:

http://www.eru.gov.co/docs/PRESENTACION_SCA.pdf

Fuente:

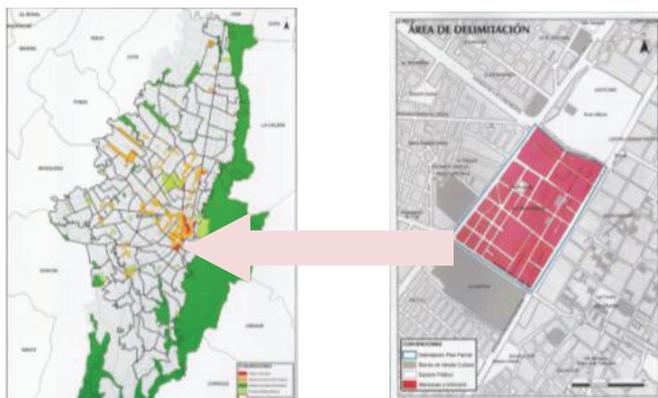
<http://www.arpro.com.co/proyectos-en-ejecucion/>

8. Estado de trámite

Adoptado mediante el Decreto 334 de 2010.

Nombre del proyecto: Plan Parcial San Bernardo**Ciudad: Bogotá**

Descripción del proyecto urbano

1. Ubicación en la ciudad (plano urbano general y entorno cercano)

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010).

Localidad: Santa Fe. Barrio Las Cruces.

2. Área urbana de intervención

Área: 36,69 ha.

Manzanas: 39.

Predios: 1.189.

3. Descripción del lugar

Sector urbano con fuerte deterioro social y económico de estructura de carácter residencial. Localización estratégica por proximidad con importantes proyectos de equipamiento como parque Tercer Milenio y complejo hospitalario del San Juan de Dios y troncales de Transmilenio de carrera décima y avenida Caracas.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010).

4. Lineamiento de ordenamiento

Plan Zonal del Centro– Programa territorial PTI Cruces/San Bernardo. Plan Parcial de Renovación Urbana.

Trámite de Plan Parcial: delimitación y determinantes PP. Resolución 0409 de mayo de 2008.

5. Objetivos del proyecto

- Mejorar las condiciones sociales, económicas y urbanísticas del sector.
- Promover programas de vivienda nueva o rehabilitación, con énfasis en vivienda de interés social.
- Fortalecer la capacidad productiva de pequeñas empresas y microempresas.
- Articular con el proyecto Ciudad Salud-Región.

6. Iniciativa del proyecto

Mixta.

Empresa de Renovación Urbana– ERU.

Actores locales: propietarios y fabricantes de muebles.

7. Imágenes del proyecto



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010).

8. Componentes

Comercio y servicios - clúster hospitalario. Servicios financieros, dotacional y vivienda.

9. Estado de trámite

Se emitió concepto desfavorable con la Resolución 1036 de 2012.

ANEXO 2

PROYECTO DE RENOVACIÓN NUEVA SANTA FE (BOGOTÁ). DESCRIPCIÓN Y TRAYECTORIA

El proyecto Nueva Santa Fe constituye un caso emblemático de actuación en renovación por las características de la gestión, desde una entidad del nivel central de gobierno, y por las condiciones de la zona urbana en la que se desarrolló.

El proyecto se originó en 1974 por una iniciativa presidencial vinculada a la decisión de trasladar la sede de la Presidencia al Palacio de Nariño, para lo cual se requerían actuaciones urbanas que mejoraran el entorno. Para esas intervenciones se convocó en 1976 a tres bancos públicos: los componentes de recuperación de edificios patrimoniales fueron encargados al Banco de la República; la construcción del Batallón Guardia Presidencial, al Banco Popular, y el proyecto de vivienda, al Banco Central Hipotecario.

Este proyecto muestra claramente la unilateralidad de las decisiones para la transformación, pues no respondió a una visión de ciudad de los actores locales de la planeación, y mucho menos al reconocimiento de una necesidad de cambio en los residentes. La transformación fue liderada desde escenarios de poder de nivel superior, y si bien en los resultados de la gestión se reconocen los esfuerzos del BCH como promotor directo, la actuación quedó incompleta, dejó suelo sin desarrollar y los impactos negativos son evidentes, particularmente por el desplazamiento total de los residentes.

Como se muestra en el gráfico 10, la intervención, hasta la fase que se realizó, tomó 22 años, de los cuales los primeros 10 fueron de gran conflicto social por la inexperiencia del BCH en la compra de suelo y las pretensiones exageradas de algunos propietarios; estos factores, asociados a la acción insuficiente de la administración distrital y la lentitud de las dependencias judiciales, demoraron el proceso casi 8 años (Rueda, 2005). En términos de las relaciones interguberna-

mentales, se presentaron demoras en la concertación con las entidades distritales, que si bien no participaron en las decisiones iniciales, debían adoptar el Plan de Estructura Urbana para el sector de Santa Bárbara, donde se desarrollaría el proyecto, y asumir responsabilidades en cuanto a la construcción de la infraestructura vial y de servicios. La ciudad no estaba preparada para eso, por lo cual se presentaron incumplimientos y demoras. Finalmente, el BCH tomó la decisión de financiar y ejecutar directamente las redes de energía y teléfono, lo que generó desequilibrios en las finanzas del proyecto (Rueda, 2005).

Terminada la fase de construcción y entrega de las unidades de vivienda de la primera etapa se suspendieron las obras debido a que la Ley 3 de 1991, que reglamentó el Sistema Nacional de Vivienda, tomó la decisión de liquidar el Instituto de Crédito Territorial y limitar las funciones de construcción del BCH. A pesar de que la Ley manifestaba expresamente que se podían continuar los programas ya iniciados, la incertidumbre llevó a la Junta Directiva del Banco a posponer la reiniciación de las obras, con consecuencias funestas en términos de resultados financieros. Como consecuencia de todos estos tropiezos y desencuentros generados por la incoherencia entre los desarrollos normativos y por las dificultades en la coordinación intergubernamental, el proyecto desarrollado representa menos del 50% de los terrenos previstos inicialmente, el 44% de los locales comerciales y cerca del 40% de las unidades de vivienda¹ (Rueda, 2005, pp. 4-5).

¹ Para el proyecto se compraron 8,9 hectáreas urbanizables y se propuso inicialmente la construcción de 1.920 apartamentos y 179 locales comerciales.

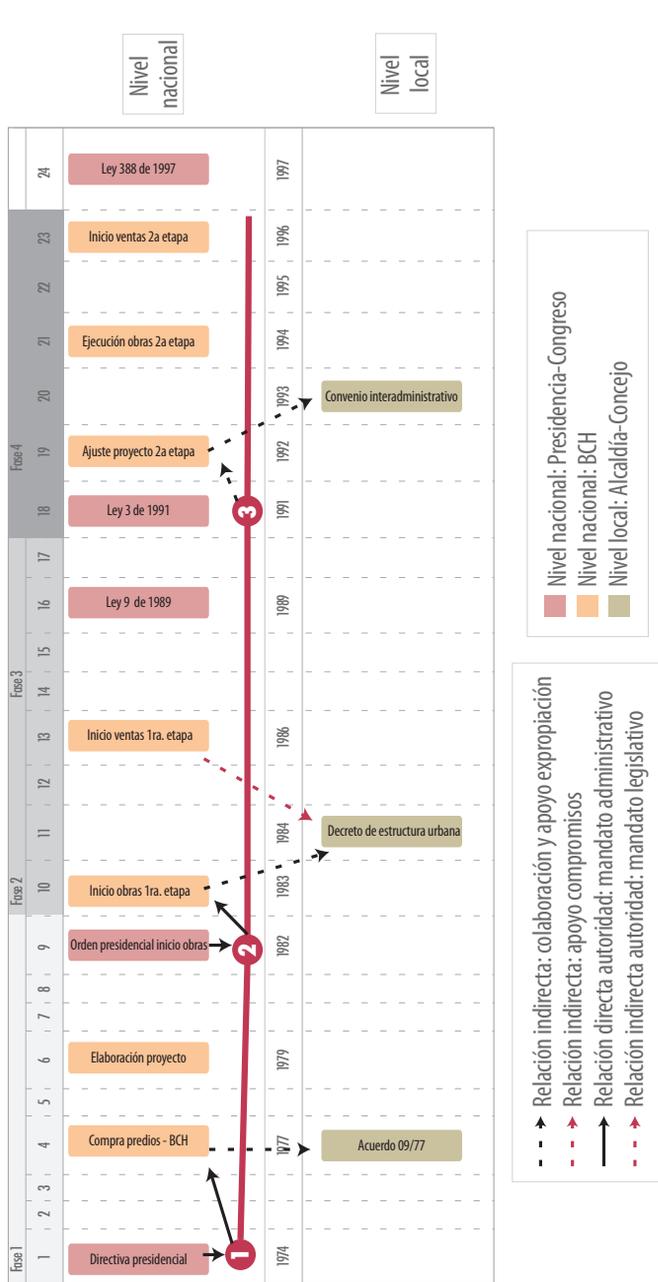


Gráfico 10. Proyecto de renovación Nueva Santa Fe: línea de tiempo, fases y actores.

Fuentes: BCH (1986) y Rueda (2005).

ANEXO 3

TEMAS GUÍA ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Ámbito 1: ideas de desarrollo

- ¿Qué papel cree usted que juega la renovación urbana en la construcción de un modelo de ciudad?
- Para usted, ¿cuál es el enfoque de desarrollo que orienta hoy los procesos de renovación en Bogotá?
- Según su opinión, ¿qué problemas se busca resolver con la renovación urbana y los Planes Parciales?
- Desde su posición de (1/2/3/4),² ¿cuáles considera son las mayores oportunidades de asumir con decisión este tipo de procesos de transformación de la ciudad? (Abrir la discusión entre renovación y regeneración urbana.)

Ámbito 2: cambio institucional

- ¿Cuál es su opinión frente a la condición actual del proceso de renovación en la ciudad?
- ¿Cuál aspecto considera usted que se ha desarrollado más (normas, procesos, capacidad técnica, proyectos)?
- ¿En cuál de los siguientes componentes y/o condiciones hemos aprendido más como sociedad: Normas ___ Negocios inmobiliarios ___ Procesos de gestión inmobiliaria ___ Gestión de suelo___? Explicar.

² 1) Líder político. 2) Funcionario con cargo directivo directo. 3) Empresario con vinculación directa en la promoción del Plan Parcial. 4) Líder cívico con participación directa en el proceso de aprobación del Plan Parcial.

- Para usted ¿cuál ha sido, en la última década, el momento más exitoso de la ciudad en relación con la renovación?

Ámbito 3: calidad de la gobernanza

- ¿Usted considera que la ciudad tiene buenas normas para la renovación urbana?
- Según su percepción, ¿a qué le tiene “miedo” o “más desconfianza” la institucionalidad pública distrital?
- ¿A qué le tienen “miedo” o “más desconfianza” los privados (inversionistas/residentes y propietarios)?
- Muchos actores mencionan la situación conflictiva en relación con la renovación. ¿Cómo describiría usted ese conflicto desde su posición de (1/2/3/4)?
- ¿Conoce la percepción de los residentes (propietarios o inquilinos) en los Planes Parciales de Renovación de los últimos años en Bogotá? ¿Qué opinión le merece?
- Si hay que hacer un cambio, usted cambiaría primero:
 - a. Las normas en relación con los Planes Parciales: Las leyes ___ Los acuerdos ___ Los decretos ___
 - b. Los procesos de adopción de un Plan Parcial: Los tiempos ___ Las entidades públicas involucradas ___ Los escenarios de participación de vecinos y residentes ___
 - c. Otros _____ ¿Cuáles? _____