



Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos (IEU) (Contreras, Y. 2019).

Andrés Felipe Pereira Fuyó. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) - Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: afpereiraf@unal.edu.co

Recibido: septiembre 10, 2019.

Aprobado: septiembre 25, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución - No comercial - Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial es un libro académico, resultado de un proceso de investigación que pretendió analizar algunos de los componentes del sistema urbanístico en Bogotá.

El libro presenta un diagnóstico y una evaluación de la *renovación urbana* en la ciudad, para el período 1979-1999 y el posterior a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, con sus respectivas modificaciones (aprobadas y no aprobadas). El libro se apoya en la revisión de documentos y normas oficiales para ambos períodos, así como en un análisis cuantitativo y espacial de los proyectos, zonas delimitadas y desarrolladas, al igual que el número de metros construidos para cada época. Así mismo, hace una evaluación de los objetivos y resultados de los instrumentos definidos para la *renovación urbana* (planes parciales, entre otros), que, junto con entrevistas cualitativas realizadas a consultores, funcionarios, exfuncionarios y académicos, complementan un panorama con la identificación de dificultades normativas, procedimentales y políticas de la *renovación urbana* en Bogotá.

El libro está estructurado en cinco capítulos. El primero, “La *renovación urbana*: abordaje teórico-metodológico”, presenta los pilares teóricos para entender el concepto de *renovación urbana*, así como una revisión sobre el tema en la literatura latinoamericana y colombiana.

El primer pilar permite ubicar no solo el origen histórico del término, sino identificar los debates de las formas de intervenir en la ciudad construida, para afirmar que la forma de la renovación importa (Contreras Ortiz, 2019), bien sea a través de grandes planes o intervenciones, o en pequeñas porciones de suelo “detonadoras”.

El texto realiza un amplio recorrido sobre la producción académica y la literatura en general sobre el tema, lo cual hace

posible ubicar tanto los desarrollos académicos como la evolución de la discusión sobre renovación en las agendas públicas gubernamentales y multilaterales. Esta evolución en la agenda pública permite rastrear el desarrollo de la *renovación urbana*, desde los modelos o las propuestas de recomposición social, pasando por la inclusión de enfoques orientados a la transformación económica y social; el énfasis centrado en los centros históricos, hasta la inclusión reciente de aspectos como la provisión de infraestructura accesible, la densificación sostenible, y el diseño y la integración a la trama urbana (Contreras Ortiz, 2019, pp. 35-37).

La autora presenta una revisión sobre la producción de literatura en el país, que parte de reconocer el fuerte énfasis o peso que tienen los estudios de casos y proyectos específicos, resaltando casos de diferentes ciudades del país, en los cuales se abordan temáticas que van desde el análisis de los instrumentos de gestión del suelo, hasta la diferenciación de conceptos como la *rehabilitación*, *revitalización*, *regeneración* y *recuperación*.

El segundo pilar teórico es el concerniente al neoinstitucionalismo como lente analítico, que permite comprender la importancia de las instituciones a través de una mirada sobre el papel y la interacción entre actores; entre estos y el marco político e institucional para entender los procesos y resultados de las políticas urbanas.

En su segundo capítulo, “La *renovación urbana* en Bogotá anterior al POT¹”, se exponen los momentos y las normas que pretenden promover la *renovación urbana* en la ciudad en el período 1979-1999 (Acuerdo 7 de 1979 y Acuerdo 6 de 1990), así como el contexto en donde la *renovación urbana* surge como política para los Gobiernos urbanos, a través de planes, programas y normas urbanísticas. La autora expone los diferentes programas que se desarrollaron bajo estas normas, analizando los objetivos de cada plan, resaltando sus alcances y desarrollos, así como los factores que determinaron o no su éxito.

Mediante distintas fuentes secundarias se identifica el impacto y el tipo de restricciones que tuvieron las normas. De igual manera, se muestran los proyectos planeados y la ejecución alcanzada para poner en evidencia las limitaciones de las normas y los márgenes de actuación de la política de *renovación urbana*, así como la densificación en zonas no establecidas en los programas y planes.

El tercer capítulo, “Rehabilitación y cambio de patrón: ¿*Renovación urbana* en Bogotá?”, presenta un desarrollo de la normativa, los impactos y las expresiones territoriales que ha tenido la ciudad, a través de la aplicación del tratamiento de consolidación por cambio de patrón, especialmente en el período posterior al 2004.

El texto describe la tensión que hay entre las decisiones para promover la densificación mediante las normas de dicho tratamiento, que incentiva el goce inmediato de las estructuras urbanas existentes, sin mayores aportes a los soportes de la ciudad, frente a la promoción e impulso a proyectos de *renovación urbana* mediante operaciones urbanas que contemplen la distribución de las cargas y los beneficios. Dicha tensión entre los modelos abre, tal como define la autora, un interrogante central para el libro, el cual se expresa en ¿cómo aprovechar el suelo urbano y hacer un reparto de cargas coherente con las disposiciones legales colombianas y la “apuesta” por el equilibrio urbanístico? (2019, p. 102).

El desarrollo del capítulo demuestra la tensión entre *renovación urbana*-rehabilitación y cambio de patrón, contrastando las cifras de aprobación y ejecución de los planes parciales de *renovación urbana* frente a las cifras de licenciamiento aprobadas para el tratamiento de consolidación con cambio de patrón. El comportamiento de estas variables muestra cómo este último presenta el mayor dinamismo: en solo doce años (2004-2016), tiempo en el que se generaron 3028 122 m² licenciados en las zonas bajo este tratamiento, frente a 3028 785 m² del período 1950 a 2004 (más de 50 años) (Contreras Ortiz, 2019, pp. 113-114).

El estudio complementa estas cifras con su expresión espacial, e identifica las zonas de

1 POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

mayor dinámica, e igualmente la relación de estas con variables como los usos y estratos, permitiendo un análisis integral que responde no solo a la cantidad generada, sino que incluye las actividades de cada zona como explicación a los desarrollos encontrados. Tales resultados se contrastan con la aprobación y baja ejecución de los planes parciales de *renovación urbana*.

El capítulo 4, “La *renovación urbana* de Bogotá: ¿entre el plan parcial y el proyecto detonante?”, analiza otra tensión inherente a la *renovación urbana* que se debate entre las grandes intervenciones expresadas en la figura del Plan Parcial, y la posibilidad de desarrollar proyectos puntuales o detonantes (acupuntura urbana), que jalonan los progresos de estas zonas, sin una gran intervención directa, pero garantizando una captura de valor. El desarrollo del capítulo presenta entonces un recorrido sobre proyectos referentes en Latinoamérica, e identifica los principales éxitos o restricciones en este tipo de proyectos.

Este capítulo estudia las dos modalidades que se encuentran inscritas dentro del tratamiento de renovación: redesarrollo y reactivación. Así, se analiza la aprobación del POR y de las UPZ² correspondientes a la delimitación del tratamiento de *renovación urbana*, con un énfasis especial en la modalidad de redesarrollo, cuyo instrumento central es el Plan Parcial, en contraste con la modalidad de reactivación, que solo requiere la aprobación de la licencia urbanística.

Se examinan así el número de planes parciales que han solicitado estudio ante las autoridades de planeación para el período 2000-2016, y el número total de planes que han completado el proceso de estudio y formulación, aprobación y ejecución (diez) para el mismo período (2019, pp. 151-152). Ante estos datos, el capítulo hace uso de información de fuentes cualitativas, centrada en funcionarios, directivos y constructores, para dar luz sobre las restricciones de la *renovación urbana* a través de los planes parciales.

Bajo el lente analítico del neoinstitucionalismo, el análisis comprende no solo la cuantifi-

cación de los metros construidos o licenciados, sino la identificación de tipos de restricciones, bien sean de procedimiento (procesos no claros para el tratamiento, el papel de los funcionarios), técnicos (relacionados con la gestión predial), económicos o de mercado (relativos a la disponibilidad y costos de la renovación frente a los desarrollos por fuera de los perímetros delimitados) e institucionales (asociados con la coordinación interinstitucional) (2019, pp. 163-166). Este análisis contrasta con el comportamiento de la modalidad de renovación por reactivación, en la que se contabiliza un total de 2227024 m² licenciados en diferentes zonas de la ciudad, incentivados por no requerir reajustes de áreas públicas y privadas o rediseños urbanísticos de la zona (Contreras Ortiz, 2019, p. 166).

Por último, el capítulo 5, “Densificación y revitalización del centro ampliado de Bogotá”, desarrolla un análisis de la política de revitalización urbana del período 2012-2016, promovida por la administración distrital, y que en el discurso formal buscó romper las dinámicas del tratamiento de consolidación con cambio de patrón, integrándolas al tratamiento de *renovación urbana*.

Esta política se expresó en dos normas: la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, Mepot (2013), y el Decreto 562 de 2014, ambas sin efectos actuales al encontrarse derogadas, y que buscaron establecer una vía entre las dinámicas encontradas en los Planes Parciales y los resultados del cambio de patrón, asegurando un reparto de cargas y beneficios, la integración urbana, el desarrollo de espacios públicos, la generación de vivienda de interés social y la mezcla social, sin recurrir a los trámites y procesos de la *renovación urbana* por plan parcial, simplificando los procedimientos y actores involucrados.

La evaluación del impacto de la aplicación de estas normas, aunque recientes, permite identificar resultados significativos, al demostrar una mayor actividad constructiva y un mayor recaudo por concepto de aportes y cargas obtenidas, así como la dinamización del mercado inmobiliario en zonas consolidadas, que se

2 UPZ: Unidad de Planeamiento Zonal.

hace evidente en el número de licencias aprobadas bajo estas normas y la descripción de los tipos de proyectos desarrollados en la ciudad.

Sin embargo, dada su reciente aplicación, resta un análisis en profundidad sobre el destino de los recursos recaudados, especialmente si estos se han materializado en más espacio público y equipamientos en las mismas zonas o compensados en otras partes de la ciudad.

El libro *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial* expone una interesante revisión, fruto de la recopilación de diversas fuentes, su análisis y su reto por determinar la expresión territorial de estas. Su apuesta por un enfoque centrado en los arreglos institucionales, el papel de las normas y los actores, busca contribuir a la literatura académica, integrando a los análisis de casos específicos una mirada empírica, que permita entender, más allá de la formalidad de la norma, la complejidad de factores que intervienen en el éxito o en la aplicación de las políticas urbanas.

En materia de política pública, identifica algunos retos necesarios para el éxito de la *renovación urbana*: desde la voluntad política, el avance e impulso en la implementación de

los mecanismos de captura de valor, la definición clara de procesos y responsabilidades, la articulación con el sector privado y la construcción de un sector público fuerte que logre promover mecanismos de gestión y financiación que garanticen los procesos de reparto de cargas y beneficios.

Por último, el libro también expresa elementos necesarios por estudiar y articular a estos trabajos. Se resalta la necesidad de enfoques multidisciplinarios, así como de ejercicios empíricos que aborden problemáticas y expresiones sociales de la *renovación urbana*, campo en el que se inscriben aspectos tales como la gentrificación, la participación ciudadana en estos procesos, la segregación social, entre otros.

Referencia

Contreras Ortiz, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial* (1.a ed.). Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Urbanos. Editorial Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.