

18

INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL CASO DE PROGRESA FENICIA

Nathalia Franco
Juan Felipe Pinilla

Introducción

Las ciudades han tomado un papel protagónico en los debates sobre desarrollo sostenible desde sus dimensiones social, ambiental y económica. De hecho, el objetivo 11 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), promulgados en noviembre del 2015 por las Naciones Unidas (2015a), incluye las ciudades y destaca temas como: las presiones por disponibilidad de terrenos, dada la creciente ola migratoria rural-urbana; la búsqueda de una oferta habitacional digna; y la necesidad de una gran coordinación público-privada para hacer que los modelos de desarrollo sostenible y las políticas nacionales dialoguen entre sí.

Si se piensa en el caso colombiano, hacia la década de 1960 el país experimentó un acelerado proceso de urbanización que significó un aumento importante en la densidad demográfica de las distintas ciudades (PNUD, 2011). Este hecho, evidenció la necesidad de construir un nuevo marco jurídico que estuviera en capacidad de regular eficazmente las nuevas demandas sociales en torno a la habitabilidad y de mejorar la planeación de los centros urbanos.

En este contexto y frente a los retos mencionados, surgió en el mundo un concepto de renovación urbana, el cual hace referencia a reorganizar las áreas urbanas para que sirvan de la manera más apropiada a las necesidades de las ciudades modernas (Roberts P., 2000, p. 12). Estos procesos de renovación nacen a partir de la evolución y crecimiento de las ciudades, cuando se enfrentan preguntas relacionadas con cambios económicos, sociales y ambientales que requieren una relocalización y planeación de las soluciones habitacionales y de la actividad económica.

En las últimas tres décadas, la política urbana y las estrategias en torno al desarrollo y renovación de las ciudades colombianas han tomado un papel central en la agenda política legislativa del país. Durante este periodo se han instaurado una serie de transformaciones institucionales que promueven una reforma urbana en la cual se combinan la generación de valor social y valor económico para los involucrados¹. Para lograrlo, se ha intentado dotar a las autoridades locales con más herramientas de intervención en el mercado del suelo urbano. Esto ha representado una transformación importante con respecto al contenido y alcance del derecho de propiedad (Pinilla, 2012). Así, surge como principio fundamental la necesidad de entender el desarrollo urbano como un proceso de gobernanza colaborativa, donde “el sector público convoca otros actores de la sociedad en los procesos de decisión e implementación de políticas públicas”²; y de esta forma, los costos y beneficios del desarrollo se reparten equitativa y democráticamente entre las partes afectadas.

Este esquema trae consigo una serie de herramientas de ordenamiento territorial que sirven como instrumentos bajo los cuales el desarrollo urbano se implementa en las ciudades colombianas. Dichas herramientas —por ejemplo, el reajuste de terrenos, las unidades de actuación urbanística, los planes parciales y otras comprendidas en el marco de los planes de ordenamiento territorial (POT)—, se explicarán a lo largo de este capítulo, ya que se han convertido en los pilares de la estructura de planeación del país.

En este contexto se formuló el Plan Parcial Triángulo de Fenicia en el 2010, una iniciativa privada que promueve la renovación urbana en un sector del centro de Bogotá, en el entorno inmediato a la Universidad de los Andes, principal promotor del proyecto. Aunque es un caso que a la fecha de publicación de este capítulo (2017) no había culminado su ejecución —dado que el plan parcial había sido aprobado recientemente y apenas se estaban tomando las decisiones necesarias para desarrollar la etapa de implementación—, la forma en la que se llevó a cabo el proceso de formulación del proyecto (entre 2010 y 2015), basado

1. Véase el capítulo 13 de este libro, escrito por Montes y Gutiérrez.
2. Ansell y Gash (2008), citados por Trujillo, p. 155 de este documento.

en un modelo de gobernanza colaborativa, junto con sus características y objetivos básicos, lo convirtieron en un referente en la ciudad. El caso presenta tres características atípicas: primero, su promotor no es el Estado, y tampoco se trata de inversionistas privados o de los propietarios de los terrenos, sino que es una institución de educación superior la que lidera el proyecto. Segundo, se hizo un esfuerzo explícito de transformación institucional durante el proceso de formulación para corregir muchos de los problemas sociales y ambientales causados en proyectos similares; esto se hizo a través de dinámicas que Trujillo (en el capítulo 6 de este libro) describe como un ejercicio de gobernanza participativo y deliberativo, en este caso, entre el promotor, las autoridades locales y los propietarios de la zona, el cual buscó alinear las decisiones y acciones de los promotores (gerentes) con las distintas partes involucradas en el proyecto (*constituencias*). Tercero, a través del instrumento del reajuste de terrenos o integración inmobiliaria, se facilita la participación de los propietarios como socios del proyecto y de esta forma se intenta evitar la gentrificación (expulsión de población de bajos ingresos hacia la periferia de las ciudades). El reajuste de terrenos facilita la permanencia de los propietarios en el área, ya que es una herramienta de empoderamiento comunitario, la cual abre espacios para que los pobladores participen como socios en los beneficios del proyecto y como actores principales que persiguen sus aspiraciones e inciden en los procesos de toma de decisiones en la fase de implementación³.

El presente capítulo describe el proceso de diseño del Programa Progresía Fenicia, enfatizando en sus etapas de concertación, su modelo de gestión y estructura de gobernanza, para resaltar a través de ellas los aportes del modelo al desarrollo sostenible en la ciudad de Bogotá. Se explica cómo esta propuesta pasó de un modelo de renovación urbana clásica, basada en una lógica puramente inmobiliaria, a plantear una propuesta de revitalización urbana⁴, que buscó la

3. Cheema y Rondinelli (2007), citados por Trujillo, p. 143 en este documento.

4. Para el contexto de este artículo y, siendo conscientes de las diversas acepciones y cargas simbólicas que pueden tener los términos 'renovación', 'revitalización' o 'regeneración', tanto en el contexto de los estudios urbanos en general, como en los discursos locales, ofrecemos una primera aclaración terminológica. Entendemos la *renovación urbana* como una aproximación a la densificación, muy ligada a las ideas de mejoramiento o embellecimiento de zonas deterioradas o subutilizadas de la ciudad como medio para la atracción del capital inmobiliario privado. El énfasis, bajo esta perspectiva, está en hacer atractivas a la inversión privada ciertas localizaciones centrales de la ciudad construida. Por otra parte, entendemos la *revitalización urbana* como una aproximación que pone el énfasis de los procesos de mejoramiento y densificación de zonas centrales de la ciudad, en los residentes y comerciantes de tales zonas. El énfasis bajo esta perspectiva no es la atracción de capital privado sino el equilibrio entre la densificación y medidas complementarias de protección que faciliten la inserción y participación de los residentes y comerciantes en las ventajas (inmobiliarias y económicas) que producen estos procesos. Para un análisis más detallado de la

inclusión y participación activa de los propietarios y moradores de la zona en la definición de reglas del juego y en el diseño de su plan de mejoramiento a futuro. Este modelo de revitalización abarca los retos de armonización socio-cultural, física, medioambiental, económica y de generación de oportunidades, destacados en el informe de Naciones Unidas (2008). Además, se ahonda en el análisis del rol de los actores involucrados en la propuesta, destacando aspectos de participación e inclusión presentes en los objetivos de desarrollo sostenible, y se muestra cómo ofrecer acceso a vivienda segura y digna requiere el diseño de un modelo de gestión innovador para la ciudad.

El rol de las ciudades en el desarrollo sostenible

El rol de las ciudades como escenarios importantes para el desarrollo sostenible se debe a su prevalente expansión, su relevancia económica y su concentración de poder político y de densas masas humanas. La concentración demográfica resultante de los procesos de industrialización durante el siglo XX convirtió a las ciudades en el escenario político por excelencia, donde se pueden encontrar nueve denominadores comunes: (1) son áreas densamente pobladas; (2) sus actividades económicas más importantes y frecuentes son industriales y de servicios; (3) son espacios relativamente productivos dentro de la economía nacional; (4) son el eje de importantes innovaciones tecnológicas y sociales; (5) son centros de comercio e intercambio; (6) muchas de ellas experimentan veloces aumentos poblacionales; (7) albergan altos niveles de inequidad; (8) disfrutan las ventajas de las economías de escala, y (9) enfrentan difíciles externalidades urbanas, como el tráfico congestionado, la contaminación, la violencia y la transmisión de enfermedades (Sachs, 2015, p. 359).

En la medida en que el concepto de desarrollo sostenible se fue consolidando y el debate sobre sus dimensiones y alcances se fue ampliando⁵, las ciudades empezaron a destacarse como focos de intervención. Específicamente, en la agenda Transformar nuestro Mundo (Naciones Unidas, 2015b), el rol de las ciudades fue incluido explícitamente como uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para el 2030 (objetivo 11), bajo la premisa de “convertir a las ciudades en asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En el marco de este objetivo se enuncian retos que incluyen, entre otros, el aseguramiento del acceso universal a una vivienda segura, la promoción de

evolución de estos términos y sus correspondientes discursos en el contexto bogotano se puede consultar Pérez (2015).

5. Véase el primer capítulo de este libro, escrito por Rodríguez Becerra.

procesos participativos e incluyentes en los procesos de urbanización, y la provisión universal de acceso a espacios públicos verdes y seguros.

Las anteriores premisas se vuelven críticas, teniendo en cuenta que en la actualidad la mitad de la humanidad vive en ciudades y que, de acuerdo con cifras presentadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004), se espera que en menos de dos décadas esta cifra aumente al 60%. En América Latina y el Caribe (unas de las áreas más urbanizadas del mundo), esta cifra se torna más crítica, pues se espera que para el 2030 cerca del 85% de la población viva en ciudades. Los acelerados procesos de urbanización, especialmente aquellos informales, a través de los cuales crecen asentamientos en la periferia de las ciudades, pueden ser sinónimo de marginalidad y de degradación ambiental.

Frente a este tema parece haber un consenso importante sobre la necesidad y oportunidad de la densificación de centros urbanos como una mejor forma de crecimiento urbano sostenible (Glaeser, 2011; Thomas y Cousins, 1996; Cooper, *et al.*, 2002). La utilización intensiva de zonas bien servidas y con toda la infraestructura disponible se constituye cada vez más en un asunto prioritario para muchas ciudades alrededor del mundo. Las presiones de crecimiento intentan ser resueltas a través de programas y proyectos de densificación urbana; así, diversos organismos internacionales y centros de pensamiento abogan por un modelo de crecimiento más compacto que aproveche diversas zonas de aquellas ciudades que ya se encuentran insertas en el entramado, pero las cuales presentan procesos de deterioro, subutilización o despoblamiento.

Por lo general, los procesos de renovación y transformación urbana, dada su complejidad, han implicado altos costos, tanto económicos como políticos. Primero, suponen una inversión en tiempo importante, dado que para llevar a cabo estos proyectos se hace necesaria la estructuración y agregación —o englobe— de grandes áreas de suelo compuestas por numerosas propiedades con características heterogéneas. Segundo, este proceso implica una gran inversión para el desarrollador, dado que tradicionalmente este debe comprar las propiedades de ese conjunto de terrenos que componen el espacio a intervenir. Y por otra parte, la renovación urbana ha tenido unos costos políticos mayúsculos, puesto que genera gentrificación, es decir, la expulsión de los residentes originales, quienes no pueden permanecer en la zona debido a las nuevas condiciones que impone la renovación: incrementos en el valor de los inmuebles y tarifas de vivienda, arrendamiento, servicios públicos e impuestos de valorización por obras, así como incompatibilidad cultural con los nuevos residentes, entre otros (Smith, 1986).

Una de las premisas estructurales de la política urbana que ha dominado los programas de renovación y posicionamiento del centro de las ciudades es la atracción de inversión privada: tanto su llegada como las tasas de rentabilidad

dependen en un primer momento de los mecanismos que se diseñen para garantizar que los terrenos donde se realizarán los proyectos de transformación van a poder ser ensamblados de acuerdo con el proyecto urbano correspondiente. Este ensamblaje puede gestionarse a través de mecanismos de mercado y negociación voluntaria, mediante inversionistas de capital dispuestos a invertir grandes sumas en la adquisición anticipada y total de un número importante de propiedades; sin embargo, este camino puede ser muy riesgoso, complejo y altamente vulnerable, pues termina dependiendo de la voluntad de los propietarios de vender sus predios.

En el otro extremo, el ensamblaje puede ser gestionado a través del uso de la expropiación por parte del Estado, este mecanismo permite integrar los predios necesarios y facilita de forma más segura, una vez superada la etapa de adquisición inicial, la llegada de la inversión privada requerida para el proceso de construcción y renovación. Por lo general, esta forma de intervención supone que el Estado —ya sea una agencia nacional o local, dependiendo del contexto— adquiera, vía expropiación, un conjunto de terrenos aplicando motivos de utilidad pública o interés social, los englobe o reurbanice, y posteriormente los entregue a desarrolladores privados, ya sea través de su venta o mediante la asociación con desarrolladores inmobiliarios privados.

Ninguna de las alternativas de intervención soluciona los problemas inicialmente planteados. En efecto, tanto las soluciones vía mercado como aquellas vía expropiación, deben asumir largos periodos de tiempo en litigios o negociaciones, y deben gozar de una capacidad económica de inversión importante para adquirir todos los predios que componen el espacio proyectado para el desarrollo (Yomralioglu, 1994; Larsson, 1997). Ambas formas son claramente excluyentes para la comunidad residente, pues la venta o la expropiación significan necesariamente dejar el sitio y no poder permanecer para disfrutar de la transformación y mejora del espacio. Frente a estos extremos, y considerando los efectos de exclusión que la renovación urbana puede generar, hay un interés creciente en muchas ciudades del mundo por innovar y modificar la forma de gestionar el suelo y diseñar estructuras de gobernanza colaborativa que permitan vincular activamente a las comunidades residentes en estos procesos de transformación.

Una manifestación del interés por aproximarse a la gestión del suelo en este tipo de proyectos desde una óptica distinta es la implementación de lo que comúnmente se ha denominado *reajuste de terrenos* (Doebele, 1982): una herramienta de gestión del suelo para el desarrollo urbano, que en la literatura especializada y en los distintos contextos en donde se ha aplicado se intercambia libremente con nombres como *land pooling* (Archer, 1980), *land regroupment* (Kuppers, 1982), *land reform* (King, 1977), *land reordering* (David, 1976) o *instigated property exchange* (Hong, 2007).

Renovación urbana y gestión del suelo en Colombia: tensiones y oportunidades

La renovación, como preocupación de la política urbana en Colombia, tiene un primer antecedente en la Ley 9 de 1989, la cual establece la única definición legal sobre renovación urbana que existe en el contexto colombiano. Al respecto el artículo 39 determina:

Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

A pesar de la amplitud y posibilidades que ofrece esta definición, el desarrollo y reglamentación de su forma de implementación es muy escasa. La misma ley establece que una de las formas en las que se pueden llevar a cabo los programas y proyectos de renovación urbana es a través de la integración inmobiliaria de los derechos de los propietarios que conforman las áreas de renovación. Incluso establece que los municipios y los bancos de tierra pueden celebrar contratos de asociación con los propietarios para el desarrollo de esquemas mixtos de renovación.

Sin embargo, ni el reajuste de terrenos, ni la integración inmobiliaria —y menos los contratos de asociación— se encuentran desarrollados y regulados en detalle. La ley solamente establece un marco general para estos instrumentos, pero no hay regulación complementaria que precise y defina la forma de vinculación y articulación de actores que se requieren en estos esquemas. La forma concreta de articulación entre actores queda entonces sujeta a las decisiones, programas y proyectos que adopten los municipios en sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

Para finales de la década de 1990 y después de que se adoptaron en los municipios colombianos los primeros planes de ordenamiento territorial, en cumplimiento de las determinaciones establecidas en la Ley 388 de 1997, empezaron a aparecer algunos programas y proyectos de renovación urbana en algunas ciudades colombianas.

Los planes parciales son los instrumentos establecidos por el marco legal colombiano para llevar a cabo procesos de expansión urbana o de transformación de áreas de suelo urbano que presentan oportunidades de densificación, aumento y mejora de la infraestructura. El objetivo básico de estos instrumentos —que desarrollan las políticas y previsiones generales de los planes de ordenamiento territorial—, es regular la transformación de grandes extensiones de suelo, generalmente con un número plural de predios y propietarios, garantizando una distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo entre propietarios, promotores y autoridades locales, contribuyendo a mejores resultados de diseño y regulando la forma de vinculación y participación de los diferentes actores involucrados.

Una de las formas en las que la legislación establece que se pueden implementar o llevar a cabo los planes parciales es a través de la técnica del reajuste de terrenos. Para tal fin, la Ley 388 creó la figura de las unidades de actuación urbanística, las cuales, como está reglamentado en el artículo 39 de la misma ley, se refieren al

[...] área conformada por uno varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Es precisamente en estas unidades de actuación urbanística en donde el reajuste de terrenos o integración inmobiliaria, en tanto herramienta de gestión del suelo, cobra protagonismo. En renovación urbana, la integración inmobiliaria viene a ser el mecanismo de gobernanza colaborativa⁶ bajo el cual se ejecuta la unidad de actuación urbanística, o más exactamente, viene a ser la forma como los distintos propietarios se asocian entre sí para llevar a cabo una iniciativa de impacto colectivo⁷ que, en este caso, sería la renovación de un área específica de un plan parcial. Al respecto, dice el artículo 45 de esta ley:

Siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno

6. Véase el capítulo 6 de este libro, escrito por Diana Trujillo.

7. Kania y Kramer (2013), citados por Trujillo, p. 150 en este libro.

que la conforma, o cuando esta se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios, la ejecución de la unidad de actuación urbanística se realizará mediante el mecanismo de reajuste de tierras o integración inmobiliaria previstos en la Ley 9 de 1989, según se trate de urbanización en suelo de expansión o renovación o redesarrollo en suelo urbano respectivamente, con los ajustes que se determinan en el presente artículo [...] Con el plan parcial se elaborará y presentará para aprobación de la autoridad de planeación correspondiente, el proyecto de reajuste de tierras o integración de inmuebles correspondiente, el cual deberá ser aprobado por un número plural de partícipes que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51 %) de la superficie comprometida en la actuación.

Finalmente, establece el mismo artículo que “las restituciones se harán con los lotes de terreno resultantes, a prorrata de los aportes, salvo cuando ello no fuere posible, caso en el cual se hará la correspondiente compensación económica”.

A pesar de la existencia de estos instrumentos, el área total susceptible de renovación urbana prevista por el POT y los instrumentos que lo desarrollan (planes zonales, planes parciales, unidades de planeación zonal - UPZ) se ha triplicado en los últimos diez años, especialmente para las áreas diferentes al centro de la ciudad. Sin embargo, en 2015 solo se habían aprobado cinco planes parciales y un proyecto especial de renovación urbana, los cuales no sumaban más de treinta hectáreas de suelo. Es decir, menos del 2 % del área total susceptible de proyectos de tales características⁸.

Hay una serie de factores que podrían explicar esta gran diferencia entre las posibilidades y la realidad de la gestión y ejecución de proyectos de renovación urbana. Sin embargo, es importante indicar que dicha diferencia puede estar relacionada con la importante dificultad que representa, para la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana, la gestión y ensamblaje del suelo de áreas consolidadas conformadas por varias manzanas con una gran cantidad de propietarios (*constituencias*) y ocupadas bajo diferentes formas de tenencia.

Dos ejemplos de las dificultades y tensiones asociadas a la gestión de la tierra en proyectos de renovación urbana son los casos de Manzana 5 y el Plan Parcial Proscenio, proyectos aprobados en la ciudad de Bogotá.

8. Cálculos propios a partir de la información oficial de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Manzana 5

Proyecto iniciado en el 2005 y gestionado por la Empresa de Renovación Urbana (ERU) —empresa comercial del Distrito Capital y vinculada a la Secretaría de Hábitat—, el cual, durante diez años, ha sido objeto de sucesivos cambios y de una lenta gestión y ejecución. La ERU obtuvo (mediante negociación o expropiación) los 35 predios (aproximadamente) de la Manzana 5, ubicada en el barrio Las Aguas de Bogotá, con el objetivo de construir un Centro Cultural Español. Después de que la Agencia Española de Cooperación retirara su apoyo en el 2012, debido a la crisis económica europea, la ERU tuvo que cambiar el diseño y el objetivo del plan de renovación. En el 2015, y después de encontrar un inversionista constructor para el área desarrollable, esta zona estaba apenas en proceso de construcción de un complejo inmobiliario que incluía viviendas, locales comerciales, plazuelas y espacio público. El equipamiento cultural —originalmente Centro Cultural Español—, después de múltiples dificultades será la nueva Cinemateca Distrital. El proceso se ha caracterizado por toda suerte de vicisitudes y disputas; tanto así, que algunos expropiados presentaron recursos judiciales y administrativos desde el 2010, reclamando por el incumplimiento de los plazos por parte de los desarrolladores del proyecto (García, 2014; Pérez, 2015).

Proscenio

Su promotor privado es la Corporación Niños Cantores (Misi Compañía de Teatro Musical). El Decreto 334 del 2010 adoptó el plan parcial de renovación urbana y estableció que sus principales objetivos son la inversión privada de capital para revitalizar el área, que se encuentra deteriorada, generando las condiciones urbanas para que el sector sea un hito de desarrollo cultural para la ciudad. La edificación planeada más sobresaliente es un teatro con capacidad para más de mil personas. Este proyecto constituye el primer caso en donde se aplica formalmente el instrumento de reajuste de terrenos bajo la regulación de la Ley 388 de 1997, pero, a la vez “es un caso en donde se desdibuja completamente el espíritu de esta herramienta de gestión del suelo” (Pinilla y Hoyos, 2014).

El asunto es el siguiente: según la ley, para desarrollar una unidad de actuación urbanística es necesario que mínimo el 51 % de los propietarios del área de una unidad de actuación estén asociados al proyecto. En Proscenio, el promotor, con el apoyo de un grupo inversionista, empezó a comprar los inmuebles de la zona antes de la aprobación del decreto, con lo cual lograron hacerse dueños

del 53 % de la unidad de actuación número 1. Esto significó que, siendo solo un propietario el dueño de la mayoría del área, este podía planear la renovación sin tener que buscar la aprobación del resto de los propietarios. En estas condiciones, el resto de los propietarios debía participar en el proyecto, vender su inmueble o ser sujetos de expropiación. Sin embargo, la ERU y la Secretaría de Hábitat, después de escuchar las quejas de los demás propietarios, decidieron no utilizar el procedimiento de expropiación, debido a la falta de legitimidad que en las condiciones anotadas habría tenido la aplicación de la regla de mayorías. En otras palabras, que un solo actor tuviera la mayoría del terreno a renovar, no significaba que la mayoría de los involucrados hubiesen llegado a un acuerdo, lo que implicaba que la herramienta de reajuste de terrenos no estaba siendo utilizada debidamente (Pinilla y Hoyos, 2014).

Los dos proyectos mencionados, que se caracterizan por un cúmulo de dificultades e impases en la gestión, tienen hoy un denominador común: no han producido ningún resultado tangible en términos de renovación para la ciudad. En ambos casos se trata de procesos fallidos, excluyentes, y que han empleado mucho tiempo y recursos resolviendo las dificultades que han seguido a su estructuración original. Dicha estructuración se caracteriza por nulos o precarios esfuerzos de participación de las comunidades en la fase de diseño y gestación del proyecto, y por la ausencia de alternativas claras, atractivas y convincentes de participación de los propietarios de los predios involucrados.

Además, estas fallas redundaron en una profunda desconfianza por parte de las comunidades localizadas en las zonas de renovación, y las relaciones ambiguas entre inversionistas y gobierno dejaron un sinsabor debido a la dificultad de cumplir con las promesas de mejora de calidad de vida e inclusión ciudadana. Con esta realidad sobre la mesa, la Universidad de los Andes se trazó la meta de diseñar un proceso innovador de renovación urbana, que retomara las lecciones aprendidas de los procesos anteriores y avanzara en una propuesta más incluyente y sostenible en el largo plazo.

Progresía Fenicia: propuesta de desarrollo urbano, inclusivo y sostenible

Desarrollar un programa integral (social, ambiental, económico y urbanístico) para el Triángulo de Fenicia, que les permita a los diferentes actores de esta comunidad construir un futuro común de desarrollo y convivencia.

Objetivo general, Progresía Fenicia

El crecimiento de la Universidad de los Andes, ubicada en una zona céntrica de Bogotá, ha estado acompañado de un proceso de transformación y crecimiento físico de su campus original. Desde su fundación, en 1948, la universidad había tenido una estrategia de crecimiento basada en la compra de terrenos y casas aledañas sin una política explícita de inclusión de los moradores de su entorno. Para la administración central de la universidad, el futuro del barrio y de sus moradores no era una preocupación articulada a los procesos de crecimiento y transformación de su planta física.

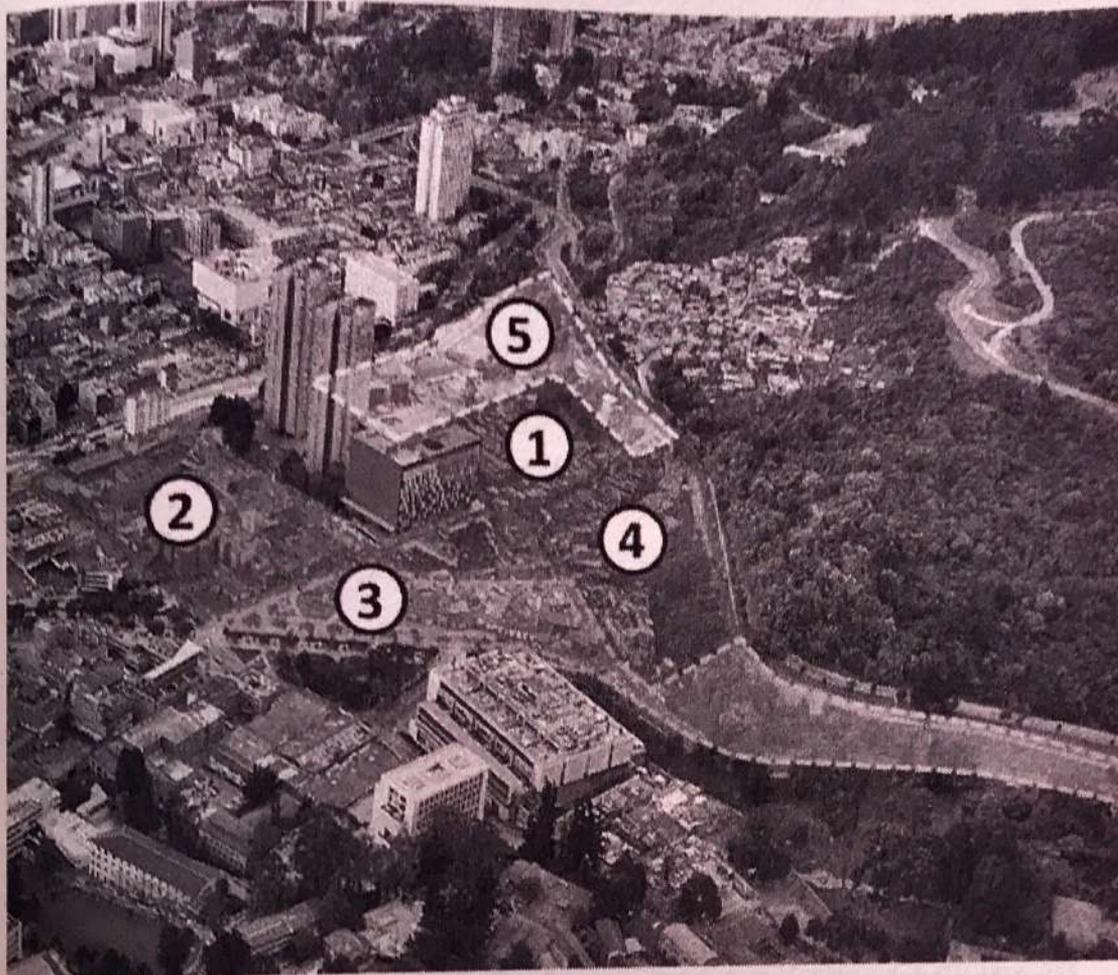
Aprovechando que en el 2003 la revisión del POT de la ciudad incluyó un área aledaña al campus tradicional de la universidad, como parte de las áreas susceptibles de renovación urbana, a partir del 2007 esta recibió una invitación de la Alcaldía Mayor para liderar la formulación de un plan parcial para la zona. Para ese fin, se constituyó una nueva unidad encargada de la formulación del proyecto en la oficina de planeación de la universidad, a través de la contratación de un pequeño grupo de arquitectos que contaba, además, con la asesoría de una reconocida firma de promoción y construcción que estaba desarrollando otro plan parcial en la ciudad. Aunque el área incluida en el proyecto abarcaba un total de nueve manzanas, el interés de la universidad se concentraba solamente en una de ellas, la manzana 26, donde la universidad planeaba concentrar la expansión de su campus.

El Plan Parcial Triángulo de Fenicia se constituyó entonces como un proyecto de iniciativa privada, que promovía la renovación urbana en el centro de la ciudad, en el entorno inmediato de la Universidad de los Andes, principal promotor del proyecto. El área de intervención estaba localizada en el barrio Las Aguas, y el polígono de intervención (figura 18.1) agrupaba nueve manzanas y un total de 504 inmuebles ubicados en un área de aproximadamente nueve hectáreas, divididas en cinco unidades de actuación urbanística.

Dado que la norma de renovación urbana exigía que el líder del proyecto tuviese al menos un lote en la zona de intervención, la universidad buscó adquirir más predios en la manzana 26. Para ello contrató una firma inmobiliaria, y constituyó en el 2007 un encargo fiduciario a través de un fideicomiso de tierras para manejar y administrar la adquisición de los terrenos de la manzana de su interés. En palabras de Maurix Suarez, Gerente del Campus en la Universidad de los Andes y quien fue partícipe de todo este proceso:

La firma inmobiliaria, actuando como agente facilitador del proceso, negoció y compró tres predios a nombre del fideicomiso, los cuales estaban destinados en el diseño del plan parcial a zonas de cesión y espacio público. (Maurix Augusto Suárez, entrevista personal, 8 de marzo del 2017)

Figura 18.1. Triángulo de Fenicia: Unidades de Actuación Urbanística



Fuente: Universidad de los Andes, documento técnico de soporte, Plan Parcial Triángulo de Fenicia, 2012.

El proyecto avanzó bajo esta lógica hasta contar con una propuesta de plan parcial que se radicó oficialmente en 2009 ante la Secretaría de Planeación de la ciudad. De acuerdo con el procedimiento legal de formulación y aprobación de planes parciales, el momento para llevar a cabo el proceso de información y consulta con los propietarios y vecinos del área debe darse una vez radicada y evaluada inicialmente la propuesta, así que esta propuesta inicial nunca fue objeto de consulta, información o participación de los vecinos del área. Para 2010 muy poco se había logrado: pocos predios estaban negociados y todo había sido realizado de manera privada. Fenicia se estaba convirtiendo en otro caso fallido, como Manzana 5 y Proscenio.

Ante este panorama, un grupo de profesores de la universidad, interesados en los temas de desarrollo sostenible, inclusión social, urbanismo y organización territorial, propusieron, bajo el liderazgo del profesor Óscar Pardo, el proyecto que replanteaba la estrategia utilizada por la universidad en años anteriores.

El nuevo proyecto, que inició en el 2010 y se denominó Progresía Fenicia, recogió en su diseño experiencias de otros países y adquirió una estructura integrativa y participativa que involucraba a los diferentes grupos de interés (propietarios, arrendatarios, dueños de comercio, entidades gubernamentales con presencia en la zona, entre otros), e iba más allá de los parámetros de la normatividad vigente. La propuesta inicial que desde el 2007 veía la participación de los grupos de interés en la etapa final como instancia consultiva, experimentó múltiples cambios en el 2010, promoviendo un proceso participativo desde las etapas de diseño y con un modelo de gestión bajo un esquema de gobernanza colaborativa. En la figura 18.2 se detallan los principales cambios.

Figura 18.2. Cuadro que resume la perspectiva previa y la compara con el postulado de Progresía Fenicia

Plan Parcial de Renovación Urbana proceso 2007-2009	Progresía Fenicia
Proyecto inmobiliario	Transformación urbana y social
Reubicación fuera del área de la población residente	Permanencia de la población residente
Bajas posibilidades de permanencia de la población actual	Proyectos productivos que aumentan las posibilidades de permanencia de la población actual
Los propietarios y la comunidad son un costo	Los propietarios y la comunidad son aliados que aportan
Decreto como fin	Decreto como medio de relación Estado - Promotor - Comunidad
Mayor uso de la expropiación	Uso excepcional de la expropiación
La Universidad construye la propuesta y la comunidad la valida	Construcción conjunta de la propuesta
El Plan Parcial es un fin	El Plan Parcial es un medio para construir una respuesta integral

Fuente: Progresía Fenicia, 2012.

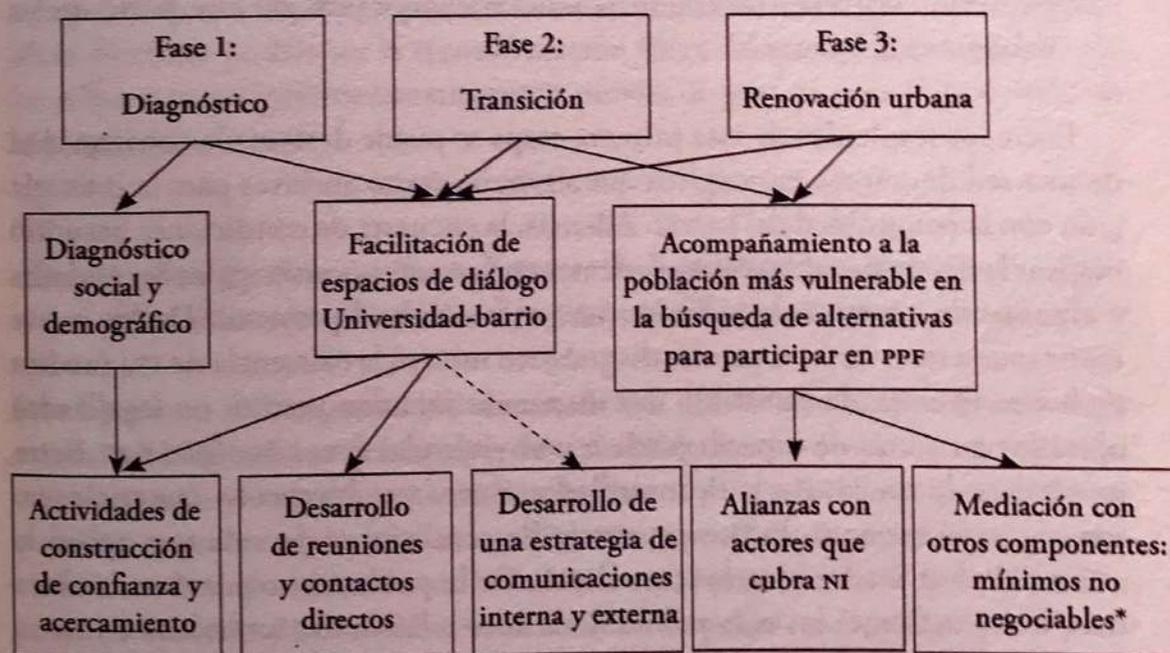
Progresía Fenicia se desarrolló como un emprendimiento institucional, que cuestionaba los postulados de renovación urbana centrados exclusivamente en el negocio inmobiliario y entendía la participación activa de los moradores como una alternativa para ampliar el número de actores capaces de capturar valor

durante el proceso⁹, de este modo, se incluyó entre sus principios centrales la lucha contra la gentrificación. Se hablaba entonces de un proyecto de regeneración urbana, es decir, un proyecto capaz de modificar los patrones de exclusión y ausencia de consulta y concertación que caracterizaban a las supuestas iniciativas emblemáticas de renovación urbana con que contaba la ciudad en ese momento.

La primera consecuencia de este cambio total de enfoque fue retornar al punto cero del proceso administrativo de formulación y aprobación de un plan parcial. Aunque formalmente la primera iniciativa había avanzado a la fase de consulta y concertación, el equipo de Progresía Fenicia entendió que la única forma de avanzar de manera transparente y tejiendo lazos de confianza con la comunidad del barrio era volver a iniciar el proceso.

A partir del replanteamiento total del proyecto, y durante todo el 2011, en paralelo con la discusión y concertación con la Secretaría de Planeación para la nueva expedición del acto inicial para formular oficialmente un proyecto de plan parcial —acto conocido como *determinantes para la formulación*—, se inició un trabajo de aproximación, conocimiento, intercambio y comprensión del barrio, de sus habitantes, sus redes sociales, sus líderes, sus dinámicas económicas, expectativas y prejuicios frente a la universidad. La figura 18.3 sintetiza las fases de este trabajo.

Figura 18.3. Fases para el involucramiento de moradores en Progresía Fenicia



Fuente: Progresía Fenicia (2012).

9. Véase el capítulo 13 de este libro, escrito por Montes y Gutiérrez.

Fase I - Diagnóstico: reconocimiento del barrio y sus actores (octubre del 2010 - julio del 2011)

Esta fase duró alrededor de un año y tuvo las siguientes actividades y pasos:

1. *Información preliminar* (octubre del 2010). Recolección básica de información sobre el sector y de estudios previos realizados en este. Durante esta fase del proceso se realizaron los primeros contactos con líderes institucionales, se realizó el plan preliminar del trabajo y se fijaron los parámetros para el inicio del proyecto.
2. *Exploración de mediadores y actores* (noviembre del 2010 - enero del 2011). Por medio de entrevistas a líderes comunitarios se conocieron los usos otorgados al suelo, así como las características demográficas y socioeconómicas de la población.
3. *Identificación de grupos de interés y acercamiento* (febrero del 2011). Se identificaron y se sostuvieron reuniones con diferentes grupos de interés: pequeños comerciantes, grandes propietarios, líderes sociales, actores institucionales. En estas reuniones se recolectó información importante para el diseño de las encuestas y los talleres a realizar.
4. *Construcción colectiva - talleres* (marzo - abril del 2011). Talleres de cohesión social con la comunidad, con el fin de que esta se apropiara del proyecto.
5. *Elaboración de la encuesta de condiciones de vida* (abril - julio del 2011). Esta permitió establecer las condiciones socioeconómicas de una parte de los habitantes del sector.

Entre los resultados de esta primera etapa se puede destacar la construcción de una red de actores estratégicos que sirvieron como enclaves para la interrelación con la comunidad del barrio. Además, la encuesta de condiciones permitió mapear la diversidad de actores residentes en la zona, sus principales necesidades y algunos de los retos de inclusión que enfrentaría el proyecto. De las nueve manzanas a intervenir, el primer diagnóstico mostró la existencia de 174 predios de hecho (sin cédula catastral); dos manzanas incluían predios no legalizados ubicados en zonas de espacio público con viviendas precarias (pisos en tierra, problemas de acueducto y alcantarillado, muros y cubiertas en materiales no aptos para el terreno). En una encuesta de condiciones de vida que aplicó la universidad al iniciar el proyecto, el 51 % de la población reportó ser trabajadora independiente, los más pobres dedicados a las ventas ambulantes y otras actividades de economía informal; el 16 % de las viviendas fueron reportadas como productivas (zona habitacional y locales, o que prestaban servicios de inquilinato); el comercio local competía con bajos estándares de formalización

y aproximadamente el 53 % de las residencias estaban ubicadas en propiedad horizontal y correspondían a residentes de clase media y clase media baja (estrato socioeconómico 3).

Fase 2 - Transición: información y construcción de confianza (julio del 2011 - diciembre del 2013)

Esta fase tuvo dos objetivos principales: por una parte, continuar el proceso de reconocimiento entre la universidad y los diferentes actores de la comunidad a través de diversas mesas de trabajo; por otra, la definición de una visión colectiva sobre la transformación urbana de la zona, a través de talleres urbanos participativos.

En las mesas de trabajo se avanzó en cuanto al reconocimiento de la diferencia y disparidad de las expectativas y necesidades de la comunidad, dependiendo de variables como condición socioeconómica, tipo de tenencia de los inmuebles (propietario, arrendatario), o actividad económica de los inmuebles (comercio, parqueaderos, vivienda). Como consecuencia de tales diferencias se continuó con el trabajo de acercamiento y discusión, invitando a los diferentes actores segmentados a diversas actividades de construcción de confianza.

En los talleres se desarrollaron actividades de discusión y reflexión acerca de las implicaciones del cambio en el sector. El trabajo en grupo tenía como alcance el desarrollo de propuestas volumétricas abstractas, que representaban ideas de cómo podría ser la transformación física del sector. Los resultados de los talleres participativos constituyeron puntos de partida para el desarrollo de la propuesta urbana.

Fase 3 - Renovación urbana: consolidación de confianza y formalización de interés en participar del proyecto (2014 y 2015)

En el proceso de construcción de confianza muchos actores se fueron acercando a los miembros del equipo de trabajo de la universidad para tener un contacto más directo y personalizado con el proyecto. Este acercamiento permitió conocer y precisar las condiciones específicas que podrían aplicar a cada caso, si se decidiera su vinculación formal al proyecto. Como respuesta, y tomando en consideración las diferentes demandas, expectativas y preocupaciones de este grupo de propietarios, el proyecto fue perfilando unos criterios y reglas de entrada y salida al proyecto, que se fueron afinando y depurando en el proceso.

Estas reglas se plasmaron en una carta de intención y buena voluntad, la cual firmaban el propietario interesado en vincularse al proyecto y la universidad como promotora del mismo. La carta de intención no representaba un contrato o compromiso definitivo, sino una señal de buena voluntad entre las partes. Aunque el documento mencionado no supuso ninguna obligación de transferencia o aporte de derechos al proyecto, representó —tanto para los propietarios interesados como para la propia universidad— un medio para formalizar el interés de participación y una clara muestra de confianza hacia la universidad y el proyecto.

En paralelo con el trabajo comunitario, el proyecto fue presentado oficialmente a la administración de la ciudad y fue revisado en las instancias pertinentes, donde lo consideraron viable¹⁰. Dado que el proyecto avanzaba en su proceso de concertación y revisión con las autoridades de la ciudad y puesto que era necesario ir visibilizando y concretando los resultados de la fase de construcción de confianza, la firma de las cartas de intención y buena voluntad resultó ser un termómetro útil para medir la disposición real de los propietarios interesados en vincularse al proyecto.

Aunque el documento no contempló obligaciones vinculantes para las partes y no representó una aceptación definitiva de vinculación al proyecto, sirvió para mostrarle a la administración de la ciudad y al resto de propietarios que el proyecto había consolidado una base importante de legitimidad, y que aún antes de su adopción definitiva por parte de la administración de la ciudad se habían consolidado unos acuerdos que podrían contribuir de forma determinante al éxito de la fase de implementación.

Retos en el proceso de negociación

A pesar del buen desarrollo de las fases diagnóstica, informativa y de construcción de confianza, una parte de la comunidad aún tenía cuestionamientos respecto al proyecto y sobre el proceso llevado hasta el momento, de modo que se organizó en un comité cívico denominado No se Tomen Las Aguas.

10. La viabilidad del proyecto fue expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá a finales de octubre del 2013. De acuerdo con el procedimiento administrativo de formulación y aprobación de planes parciales, el concepto favorable de viabilidad sobre un plan parcial implica que el proyecto sigue adelante su proceso de adopción y que la propuesta presentada cumple con las condiciones establecidas. En este concepto, para el caso del Plan Parcial de Fenicia, la Secretaría de Planeación incluyó una condición según la cual, aunque el proyecto se consideraba viable, este podía seguir siendo objeto de ajustes e inclusiones como resultado del proceso final de concertación con la comunidad.

Este comité fue liderado por propietarios de uno de los ocho conjuntos de vivienda multifamiliar, que concentra alrededor del 50 % del total de las propiedades en este régimen y una parte importante de la población de mejores ingresos y mayor escolaridad de la zona, con quienes, a pesar de haber tenido contacto desde la fase de exploración y conocimiento del barrio, la relación siempre fue tensa.

Este comité organizó jornadas de protesta en el barrio, convocó a otros actores a sumarse a sus reivindicaciones, entró en contacto con medios de comunicación para que conocieran sus actividades y reclamos, y solicitó a diferentes agencias del gobierno de la ciudad, especialmente a la Secretaría Distrital de Planeación, que se pronunciaran sobre sus observaciones y atendieran sus preocupaciones. Su principal reclamo radicaba en no reconocer como legítimo el proceso de construcción del proyecto, considerándolo impuesto y elaborado a la medida de las necesidades y expectativas de un solo actor: la Universidad de los Andes.

Como forma de incentivo para lograr un mayor nivel de concertación de la propuesta, la Secretaría Distrital de Planeación, en el acto de viabilidad, definió que se podría ajustar y precisar la propuesta, incorporando nuevos acuerdos y concertaciones que se concretaran en la fase final de aprobación del plan parcial. Ante la presión del comité, tanto la alternativa explicitada por la Secretaría de Planeación en el acto de viabilidad como la disposición de la universidad para hacer todos los esfuerzos necesarios con el fin de construir consensos y ganar legitimidad para el proceso y el proyecto, en enero del 2014 y bajo la mediación de la Veeduría Distrital, se abrió un nuevo espacio de discusión y diálogo sobre el proyecto con los diferentes actores y especialmente con el comité cívico No se Tomen Las Aguas.

La Secretaría de Planeación continuó con el proceso de aprobación definitiva del plan parcial, en paralelo con estas mesas de discusión. Ante la presión impuesta sobre el proceso por parte de la Veeduría y la Secretaría de Planeación para concretar temas de discusión y acuerdo, los voceros del comité reaccionaron positivamente y presentaron sus puntos de preocupación y discusión, es decir, propuestas específicas para ser debatidas y acordadas con la universidad y con el gobierno de la ciudad, entre las cuales se destacaban temas como la posibilidad de elegir la localización de la vivienda de reemplazo; la revisión y depuración de las cargas del proyecto; la participación de los propietarios en las utilidades y beneficios financieros del proyecto; el congelamiento temporal de la estratificación socioeconómica de las viviendas de reemplazo del barrio, con el fin de no producir incrementos desmesurados en el costo de los servicios públicos.

Resultados del proceso

Como resultado de este ejercicio, el primero de octubre del 2014 el alcalde Gustavo Petro firmó el Decreto 420, que permite el plan de renovación parcial del Triángulo de Fenicia, emprendido por la Universidad de los Andes. Con este decreto se definen las reglas del proyecto, explicitando los deberes y derechos de las partes. Además, se aprueba el diseño urbano a ejecutar, que comprende las vías, los andenes, los parques y plazas, el equipamiento público y las manzanas. El decreto especifica que la ubicación de las viviendas de reemplazo podrá ser elegida por el propietario, dependiendo de la disponibilidad. También las partes se comprometen a continuar con los programas sociales que buscan apoyar a las distintas comunidades de la zona (los programas tienen distintos objetivos, algunos fomentan el emprendimiento y la productividad, otros apoyan al adulto mayor o a los niños). Las reglas para la asociación definen que los metros —construidos o de terreno, dependiendo el caso—, serán determinados por la información de Catastro y de registro de los inmuebles. El proyecto prestará asesoría jurídica si así lo requieren los habitantes. Las viviendas y comercios de reemplazo tendrán las mismas características de los que salgan a la venta. Las áreas construidas (para el caso de los apartamentos o casas) serán reemplazadas metro a metro, mientras que los terrenos sin construcciones tendrán una modalidad distinta. Finalmente, los propietarios tendrán precios preferenciales si deciden adquirir más metros cuadrados u otro producto inmobiliario.

Por otra parte, los propietarios, la universidad y el Distrito formalizarán una estructura de gobierno colaborativo para la toma de decisiones en el proyecto, con participación de todos los grupos de interés. También se promoverá la vinculación laboral de personas naturales o jurídicas de la zona. Por último, en aras de proteger a los moradores, se incluirán áreas para rentar, las cuales aligeren el peso de los costos de administración.

Al Decreto 420 se suma el Decreto 448 del 2014 sobre incentivos a los propietarios para su participación en procesos de renovación urbana. Esta reglamentación define las siguientes medidas: en cuanto a las condiciones de los proyectos asociativos, se debe asegurar la participación de los propietarios originales para que permanezcan en la zona; se deben vincular inversionistas y constructores con la participación del Distrito Capital para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios; se deben establecer mecanismos de restitución inmobiliaria que permitan el remplazo del inmueble actual con uno o varios inmuebles futuros. Conjuntamente, los propietarios originales reciben derechos preferenciales. Algunas de las compensaciones sociales para los habitantes que se verán obligados a desplazarse durante la renovación son el pago del arriendo transitorio y un auxilio en los costos de movilización y mudanza. Por otra parte,

el Distrito conservará la actual estratificación para pago de los servicios públicos de los inmuebles de reemplazo por diez años (este beneficio es intransferible y se perderá en caso de venta o arriendo). En cuanto a los hogares que viven en alquiler, si cumplen los requisitos, podrán recibir subsidios distritales de vivienda en especie dentro del mismo proyecto (hasta el 30 % de los subsidios distritales generados en el proyecto en modalidad de vivienda nueva, podrán ser destinados a los arrendatarios).

En efecto, los Decretos 420 y 448 incluyeron todos los puntos del acuerdo, mostrando un cambio institucional relevante frente a la norma precedente. Estos decretos viabilizaron el proyecto Triángulo de Fenicia y se convirtieron a la vez en modelo para los futuros procesos de renovación urbana en la ciudad, convirtiéndose en un ejemplo claro de las características resaltadas por Montes y Gutiérrez (véase el cap. 13 de este libro) sobre el emprendimiento institucional:

1. Producen valor social a partir de la generación de valor económico: a través del modelo de integración inmobiliaria planteado en Progresía Fenicia, los propietarios actuales se asocian al proyecto aportando sus tierras, lo que disminuye costos de compra de terrenos. Esta forma de gestión de tierras hace viable el desarrollo del proyecto para los inversionistas, quienes logran el retorno económico deseado, generando valor social para todos los pobladores, facilitando su permanencia en el territorio y mejorando la calidad de sus viviendas y su entorno urbano.
2. Un mayor número de actores capturan valor: el modelo prevé que las plusvalías por valorización de los terrenos y predios ubicados en la zona de renovación urbana, sean capturadas por todos los asociados (inversionistas, propietarios, la universidad, comerciantes). Esta captura se ve reflejada en el intercambio (mano a mano) de metros cuadrados antiguos por metros cuadrados nuevos (es decir, apartamentos recién construidos y con todos sus acabados).
3. Movilización de recursos: el modelo participativo y asociativo facilita la movilización de recursos privados (propiedades), externos (inversionistas), estatales (recurso humano y predios institucionales del Distrito), entre otros.

Esquema de gestión

De acuerdo con el plan parcial adoptado, el papel de la universidad como promotora en este proyecto se complejiza, pues pasa de conjugar intereses inmobiliarios a lograr revitalización de un área urbana en su más extenso sentido: es decir, convertir el espacio de acción del proyecto en un espacio vital que comprende

el desarrollo y reforzamiento de sus redes sociales, así como la permanencia de la población residente, ampliando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo económicos.

Con el fin de garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios (captura de valor por parte de todos los involucrados), y de facilitar los mecanismos de gestión asociada entre propietarios, el plan definió que la forma en la que se realizará la gestión de la tierra será a través de integración inmobiliaria, mediante unidades de actuación urbanística. La propuesta define cinco unidades diferentes de actuación que agrupan manzanas y predios.

La finalidad de las unidades de actuación urbanística definidas es garantizar un adecuado aprovechamiento del área objeto del plan, una transformación escalonada, o por etapas, y la dotación de las infraestructuras requeridas para la renovación, de tal forma que aun cuando la transformación se vaya dando por etapas, el reparto equitativo de cargas y beneficios se cumplirá entre todos los inmuebles y propietarios involucrados. Para esto, existirá un esquema fiduciario encargado de regular y concretar el reparto equitativo entre todas las unidades.

El mecanismo jurídico que será utilizado en las unidades de actuación urbanística para concretar el reajuste de terrenos es una fiducia mercantil, a través de la cual se constituye un patrimonio autónomo matriz y cinco patrimonios autónomos subordinados a este, para realizar el englobe de los predios de igual número de unidades de actuación. En este esquema participan tanto los propietarios de terrenos como el promotor del proyecto y los inversionistas, con posibilidad de participación del gobierno de la ciudad a través de la Empresa de Renovación Urbana.

Para facilitar este esquema, el Plan Parcial se desarrollará bajo un marco de colaboración o esquema de gestión asociada de los propietarios de terrenos, a través de unidades de actuación urbanística. Puesto que en este caso se requiere de la conformación de un nuevo globo de terreno distinto e independiente de los predios originales de cada unidad de actuación urbanística, es necesario que se produzca una integración inmobiliaria.

El esquema fiduciario planteado por el proyecto les permite a los actuales propietarios hacerse socios y participar de las utilidades. El marco básico de participación y remuneración que se ha definido para la integración inmobiliaria es una metodología basada, para la mayoría de los casos, en el área construida actual. En la etapa de formulación del proyecto se hizo evidente que una de las principales preocupaciones de los propietarios residentes en el área —especialmente de los de apartamentos— tenía que ver con la potencial disminución de las áreas construidas que podría resultar de la propuesta de integración inmobiliaria. Para ellos, y aún a pesar de que hubiera un aumento

en el valor de sus propiedades que compensaría la disminución del área, no resultaba atractiva una situación de este tipo, pues no querían modificar su espacio privado disponible.

A pesar de que los propietarios en régimen de propiedad horizontal no representan un porcentaje determinante del suelo (7 %), constituyen mayoría (53 %) en cuanto a número de propietarios. Esta situación, unida a la necesidad de hacer atractiva la oferta de permanencia en el área para la mayor cantidad de propietarios, llevó a que la propuesta de reajuste estuviera basada en un sistema que tomó como referencia el área construida actual, como se muestra en la tabla 18.1.

Tabla 18.1. Condiciones de intercambio en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia

<i>Tipo de propiedad</i>	<i>Criterio de intercambio</i>	<i>Regla de intercambio</i>	<i>Usos</i>
Apartamentos	Área construida (m ²)	1 m ² área nueva / 1 m ² área construida actual.	Apartamento - Uso residencial.
	Área construida (m ²)	1 m ² área nueva / 1 m ² área construida.	Apartamentos o locales comerciales (comercio zonal).
Casas	Área de terreno sin construcciones	0,5 m ² área nueva / 1 m ² de área de terreno.	Locales comerciales (comercial zonal).
	Área de terreno (m ²)	0,5 a 0,7 m ² área nueva (Dependiendo de tamaño y localización) / 1 m ² de terreno.	Locales comerciales (comercial zonal).

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Distrital 420 del 2014, por medio del cual se adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia.

Con el fin de garantizar el paso de los inmuebles fragmentados de cada una de las unidades de actuación a un solo globo de terreno que permita la distribución de las áreas conforme a su destino para usos públicos o privados, el mecanismo de gestión de suelo (integración inmobiliaria o reparcelación) más idóneo fue la fiducia mercantil¹¹.

11. La utilización de este mecanismo para la gestión asociada entre propietarios e inversionistas ofrece las siguientes posibilidades: (1) vincular mediante un esquema contractual a diferentes actores interesados en adelantar la actuación urbanística; (2) contar con un instrumento seguro que facilite el englobe de los predios incluidos en las unidades de actuación del plan parcial, permitiendo

Estructura de gobierno

La participación y vinculación de diversos actores, para promover procesos de decisión colectiva, fue una de las grandes apuestas de este proyecto y será el principal reto en la etapa de implementación. Desde el diseño inicial estuvo claro que se requería que actores de la sociedad civil —como los propietarios y ocupantes de la zona—, asociaciones comunitarias y la Universidad de los Andes participaran de la mano con el gobierno de la ciudad y actores del mercado inmobiliario (inversionistas), en órganos e instancias formales para la construcción de consensos y toma de decisiones. Para facilitar y concretar estos principios se diseñó una propuesta de estructura de gobierno colaborativo que determina cómo participan, se relacionan y comunican los diversos grupos de interés. Su diseño se fundamentó en la creación de diversas mesas de trabajo, cada una con diferentes representantes y objetivos, así como con funciones específicas asignadas. Esta propuesta ya había sido consultada con las partes involucradas al momento en que se escribió el presente capítulo, y estaba prevista para iniciar su funcionamiento formal una vez iniciase la ejecución de la primera unidad de actuación urbanística. A futuro, en la etapa de implementación, queda el reto de analizar su validez y efectividad en los procesos de concertación. En cuanto al diseño, la universidad como ente promotor ha hecho una gran apuesta de inclusión y participación con diferentes actores; la implementación mostrará en qué medida es posible mantener esta promesa y de qué manera asumen el compromiso las diferentes partes involucradas.

La propuesta fue elaborada por la Universidad de los Andes con el fin de contar con órganos e instancias formales para la construcción de consensos, circulación e intercambio de información y toma de decisiones entre la misma universidad como promotora, los propietarios, los inversionistas y la administración distrital. La fase de ejecución del proyecto supone la formalización de una estructura de gobierno que cumpla con las siguientes finalidades:

- I. Servir de soporte y puente para la participación, comunicación e intercambio de información entre los diferentes actores involucrados en la gestión del plan parcial.

concretar el destino de los terrenos a usos públicos y privados que se definan en el mismo plan, sin sujeción a la división predial preexistente, de manera ordenada y en los tiempos establecidos, para que armonice tal disponibilidad con los cronogramas de ejecución del mismo, y (3) asegurarles a los actores que intervengan que obtendrán una retribución o compensación por los aportes que hagan para llevar a cabo la actuación urbanística.

2. Contar con órganos encargados de supervisar el desarrollo del proyecto, donde tengan asiento y representación los diferentes actores involucrados.
3. Contar con reglas de nominación y elección de los diferentes representantes que harán parte de los distintos órganos de la estructura.
4. Contar con reglas de juego para la toma de decisiones en el desarrollo del proyecto.

Aprendizajes del caso Progresía Fenicia y sus aportes al desarrollo sostenible de Bogotá

Teniendo en cuenta lo descrito, se puede afirmar que el diseño de Progresía Fenicia, y aún más, la definición de los contenidos de los Decretos 420 y 428 del 2014, son fruto de un proceso participativo y deliberativo a través del cual se buscó establecer garantías de permanencia y mejora en la calidad de vida de los habitantes del sector. Fenicia es una propuesta de emprendimiento institucional para cambiar los procesos de renovación urbana, a través del fortalecimiento de los principios de integridad y justicia social. La búsqueda de una permanencia de los actuales residentes y la devolución de un número equivalente de metros cuadrados al final de proyecto (sin cobro por la valorización de los mismos); su obligatoria participación en el sistema de gobierno; la existencia de los programas sociales y empresariales; y la garantía de mantener el estrato de los inmuebles por diez años, son claros ejemplos de un empeño focalizado en maximizar la captura de valor por parte de todos los grupos interesados, reducir la inequidad de la zona, promover una armonía social y prevenir la gentrificación.

Es así como el caso Progresía Fenicia puede analizarse al menos en tres niveles: desde su aporte al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS); desde el potencial de su esquema de gestión en términos de inclusión social; y a partir de su estructura de gobierno, dado su enfoque colaborativo que busca garantías para la prevención de procesos de gentrificación.

Aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Si bien la etapa de diseño y estructuración de Progresía Fenicia (2009-2014) se anticipó al lanzamiento de los objetivos de desarrollo sostenible, este es un proyecto alineado con la agenda establecida por Naciones Unidas, y su implementación puede constituir una oportunidad para el cumplimiento de los postulados allí plasmados.

Tomemos como marco de análisis el Objetivo II, y específicamente su meta 3:

Objetivo II: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Meta 3: Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

La planificación y gestión participativa fueron la base del cambio propuesto en el 2009; estas premisas se basaron en el reconocimiento de la diferencia y en la búsqueda de espacios de participación, a través de mesas de concertación y talleres. Más allá de la participación, se puede hablar de Progresía Fenicia como un modelo de urbanización inclusiva a partir de los siguientes indicadores de valor social: disminuye barreras de acceso inmobiliario para los residentes más pobres, a través del modelo de reajuste de terrenos; da voz a los moradores a través de las instancias de participación; protege derechos de los más vulnerables gracias a la participación de las entidades distritales y a la inclusión de garantías —como el no pago de valorización y la permanencia de estratificación en los servicios públicos plasmadas en los decretos reglamentarios—; además, reconoce las diferencias y ofrece oportunidades a través de la oferta de proyectos sociales.

Sin embargo, para hablar de este caso como un modelo de desarrollo sostenible, se deberían incluir variables relacionadas con la reducción de los impactos ambientales negativos. Este principio, que parece subyacente a la recuperación del espacio público y a la densificación para ganar eficiencias en movilización y prestación de servicios, no ha sido una variable explícita del modelo y podría fortalecerse. Entre las premisas de Progresía Fenicia estaban la recuperación de las zonas verdes construidas ilegalmente en la zona ubicada hacia los cerros orientales; la construcción de un sistema de parques y plazoletas que integraran a la universidad con la nueva oferta de vivienda; un sistema vial, peatonal y de ciclo rutas acorde con el flujo de la zona; y un diseño arquitectónico que respetara el espacio público y el cual se complementara con muros y azoteas verdes. En cifras redondas, Progresía Fenicia, en su diseño, se impuso la meta de ofrecer un promedio cercano a los 6,3 m² de espacio público por habitante, cifra muy superior a los 3 m² que existían en zonas cercanas. No obstante, al analizar toda la propuesta, es evidente que los esfuerzos de mitigación de impacto ambiental fueron más tímidos que los esfuerzos hechos en el ámbito de la inclusión social. Si Progresía Fenicia quisiera hablar de un modelo que busca la armonía ambiental, sus promotores y las autoridades públicas vinculadas deberían concentrarse en

una búsqueda más sostenida de oportunidades para prever y hasta revertir los impactos ambientales.

Aportes desde el esquema de gestión

Si se analiza Progresía Fenicia desde su modelo de gestión, es inevitable destacar el esfuerzo realizado en la identificación y análisis de alternativas de vinculación y generación de valor para los diferentes grupos de interés. La segmentación de la población de acuerdo con sus intereses, capacidad adquisitiva y actividad económica, ha permitido el diseño de soluciones incluyentes, a la medida, las cuales parecen blindajes contra procesos de desplazamiento no deseado. Adicionalmente, los distintos grupos de interés involucrados adquirieron nuevas posiciones dentro del mapa de relaciones y se volvieron de vital relevancia para la gobernanza y desarrollo del proyecto.

Gracias a las estrategias de diagnóstico, comunicación y diseño participativo implementadas, se pudieron establecer mecanismos de discusión y trabajo, en los cuales las comunidades aledañas han estado involucradas, no solo como beneficiarios, sino como agentes activos e importantes en la toma de decisiones. Su participación gana aún más relevancia al considerar que el diseño del modelo y de la estructura de gobierno colaborativo fue planeada teniendo en cuenta su voz y voto. Esto significa que, además de su urgencia ante los preocupantes niveles de inequidad y frente a la posibilidad de ser desplazados, los residentes adquirieron el poder de determinar el desarrollo de la transformación y se volvieron fuente de legitimidad para el modelo, haciendo parte activa de un proyecto urbanístico que antes era visto como centralizado y excluyente.

Al permitir la participación activa de los actuales propietarios y moradores de la zona en el diseño del proyecto y en la definición de las reglas del juego, estos redefinen su rol y empiezan a actuar como inversionistas, hecho que los transforma en un recurso base, dejando atrás su papel pasivo como comunidad y entrando a ser un actor relevante en la arena sociopolítica.

Aportes desde la estructura de gobierno propuesta

Para la formulación del Plan, Progresía Fenicia se afianzó bajo los principios de transparencia y participación. Esto mostró un cambio importante en el diseño de su estructura de gobierno. Según Sachs (2015), la gobernanza necesaria para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible requiere tres cualidades: rendición de cuentas (*accountability*), transparencia y participación (p. 503). Rompiendo

con la tradición de los primeros proyectos de renovación urbana (Manzana 5 o Proscenio) Progresía Fenicia fue acomodándose a esta triada.

En paralelo con las actividades de reconocimiento y generación de confianza con la comunidad, la Universidad de los Andes propició un trabajo continuo de colaboración y seguimiento con diferentes actores públicos del gobierno de la ciudad, principalmente con la Secretaría de Planeación, entidad encargada de coordinar y hacer seguimiento al proceso de formulación de la propuesta de plan parcial. El trabajo con esta secretaría consistió básicamente en compartir los avances de la formulación, el trabajo de acercamiento y discusión con la comunidad y en generar mesas de trabajo que facilitarían la revisión de los diferentes aspectos técnicos de la propuesta (espacio público, vías, densidades). Estas mesas de trabajo tenían como objetivo básico que la Secretaría de Planeación tuviera a Progresía Fenicia como un proyecto piloto, a partir del cual podía extraer lecciones y aprendizajes para los procesos de formulación de planes de renovación urbana en la ciudad, y para hacer del mismo un laboratorio de innovación sobre la forma de presentar, discutir y concertar una propuesta con la comunidad de la zona.

De este modo, la forma de trabajo que propuso la Universidad de los Andes, con la comunidad de la zona y con el gobierno de la ciudad, se fue convirtiendo en un claro referente en Bogotá, de manera que la legitimidad del proceso y del proyecto aumentaron considerablemente. Se puede afirmar que esta estrategia de gobernanza colaborativa, que involucró actores clave —incluso sin que estos fuesen requeridos por el procedimiento legal—, contribuyó considerablemente a legitimar el proceso y a afianzar lazos de confianza y cooperación entre los diferentes *interesados*, bajo la clara articulación y coordinación del equipo de la universidad.

Para finalizar, creemos que el rol de la Universidad de los Andes como promotora del proyecto se vuelve un factor clave para pensar en futuras réplicas en otros centros urbanos. Algunos temas a resaltar y que pueden ser factores críticos para el desarrollo de otros proyectos similares son:

- El promotor es un doliente de la renovación. Para la Universidad de los Andes, la sostenibilidad de su campus en el largo plazo depende de la armonía con el entorno. Busca un proceso de renovación exitoso y legítimo, pues es un promotor que se va a quedar en la zona en el largo plazo.
- Su interés misional es la producción de conocimiento. Hay un interés auténtico y misional en desarrollar modelos que generen aprendizajes para la ciudad y el país.
- Poder. Es un actor reconocido e influyente, capaz de movilizar al sector público, a inversionistas y a líderes de opinión en torno al tema.

- Recurso humano. Cuenta con un recurso humano especializado, que facilita la realización de estudios y asesorías en las diferentes dimensiones: social, ambiental y financiera.

Referencias

- ARCHER, R. W. (1980). *Land pooling by local government for planned urban development in Perth*. Canberra, AU: Australian Institute of Urban Studies.
- BANCO Mundial. (2014). *Población urbana*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL/countries/CO?display=graph>
- BANCO Mundial. (2014). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- BANCO Mundial. (2015). *Datos*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD/countries/CO-XT-XJ?display=graph>
- BOGOTÁ Cómo Vamos. (2015). *Acerca de Bogotá Cómo Vamos*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/acercal>
- CEPEC – Universidad del Rosario. (2014). *Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/Informe-INA-CEPEC-IDN-2014-14051-VF.pdf>
- DANE. (2013). *Bogotá D. C. Pobreza monetaria 2013*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Bogota_Pobreza_2013.pdf
- DAVID, K.P. (1976). *Land Use*. New York: McGraw-Hill.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. (2015). *Bogotá D. C.* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Bogot%C3%A1%2015.pdf>
- DIRECTO Fenicia. (18 de noviembre del 2014). Decreto 448 del 2014. *Todos Ganamos*, p. 3.
- DIRECTO Fenicia. (6 de octubre del 2014). El decreto de la transformación. *Directo Fenicia*, p. 3.
- DIRECTO Fenicia. (5 de noviembre del 2014). Los acuerdos del decreto. *Directo Fenicia*, p. 3.
- DOEBELE, William A. 1982. *Land readjustment: A different approach to financing urbanization*. Lexington, MA: Lexington Books.
- ELKINGTON, J. (1998). *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of the 21st Century Business*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- ERU. (2015). *Quiénes somos*. Recuperado de <http://www.eru.gov.co/contenido/servicios/276-quienes-somos>
- GARCÍA, D. (2014). *La incidencia de la renovación urbana en el Derecho a la ciudad: el caso de la Manzana 5 del barrio Las Aguas en Bogotá*. (Tesis de Maestría), Universidad de los Andes, Bogotá.
- HONG, Y. (2007). Introduction. En Y. Hong y B. Needham (Eds.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- KING, R. (1977). *Land Reform: A world Survey*. London: G. Bell & Sons Ltd.
- KUPPERS, H. (1982). Thoughts on "Lex Adickes". Trabajo presentado en International Seminar on Urban Development Policies, Nagoya, Japon.
- LARSSON, G. (1997). Land readjustment: A tool for urban development. *Habitat International*, 21(2), 141-152.
- PÉREZ, F. (2015). La renovación urbana en contexto. Recuperado de https://www.academia.edu/24596035/La_Renovaci%C3%B3n_Urbana_en_Contexto
- PINILLA, J. F. (2012). Propiedad privada Vs. planeación urbana en Colombia. ¿Quién manda a quién? En J. F. Pinilla y M. Rengifo (Eds.), *La Ciudad y el Derecho*. Bogotá: Editorial Temis.
- PINILLA, J. F. y Hoyos, C. (2014). El reajuste de terrenos: una alternativa más equitativa e incluyente para le gestion del suelo en procesos de reonvación urbana. *Law, Urban Space and Social Justice*, 9, 187-229.
- PNUD. (2011). *Colombia rural, Razones para la esperanza*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf
- PORTER, M. E., Stern, S. y Green, M. (2015). *Social Progress Index 2015*.
- PROGRESA Fenicia. (16 de agosto del 2011). Aportes al modelo desde el componente social. Bogotá, Colombia.
- PROGRESA Fenicia. (14 de marzo del 2011). Avances Progres Fenicia. Bogotá, Colombia.
- PROGRESA Fenicia. (27 de febrero del 2012). Programa Progres Fenicia. Bogotá, Colombia.
- PROGRESA Fenicia. (3 de diciembre del 2014). Renovación urbana incluyente. Bogotá, Colombia.
- RED de Ciudades Cómo Vamos. (2014). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>
- ROBERTS, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. *Urban regeneration*, 9-36.
- SACHS, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- UN-HABITAT. (2008). *State of the World's Cities 2008-2009*. Londres: Earthscan.
- UN-HABITAT. (2013). *State of the World's Cities 2012-2013*. Londres: Earthscan.
- YOMRALIOGLU, T. (1994). A Value-Based Approach for Urban Land Readjustment, FIG. In XX International Congress, Commission (vol. 8, pp. 1-10).