

EL REAJUSTE DE TERRENOS: UNA ALTERNATIVA MÁS EQUITATIVA E INCLUYENTE PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA¹

Carlos Hoyos²

Juan Felipe Pinilla³

1. Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el taller "Law, Urban Space and Social Justice" organizado por el International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS) en el Instituto Internacional de Sociología del Derecho de Oñati, los días 5 y 6 de junio de 2014.

2. Magister en ciencia política e investigador de la Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. Correo electrónico: ca.hoyos970@uniandes.edu.co

3. Abogado, consultor y experto en gestión urbana. Coordinador del componente legal y público del Proyecto Progresía Fenicia de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: juanpinilla@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

balances que se logren entre la necesidad de renovación y la protección y no expulsión de las comunidades asentadas en las zonas de intervención (Hoyos y Pinilla 2014).

El objetivo principal de este texto es ofrecer algunas evidencias sobre las potencialidades del reajuste de terrenos o la gestión asociada de propietarios, como medio para lograr procesos de densificación urbana que ofrezcan posibilidades de permanencia e inclusión a las comunidades que se encuentran asentadas en las zonas sujetas a densificación. Desde nuestra perspectiva, propiciar dichos procesos a través del reajuste de terrenos puede permitir mejores resultados en términos de equidad.

El documento está organizado en seis partes. En la segunda se enmarcará el reajuste de terrenos como una institución de "tercera vía", en el medio de herramientas como la expropiación o el mercado, mecanismos tradicionales a la hora de hablar de la gestión del suelo en contextos de renovación y transformación urbana. En la tercera parte se expondrá, a partir de algunos datos y cifras, la experiencia comparada en torno a la implementación del reajuste de terrenos alrededor del mundo, con la finalidad de mostrar la magnitud e importancia de su implementación en muchos países. En la cuarta parte de este texto se analizarán las tensiones, las variables y los procesos a través de los cuales se hace posible la aplicación del reajuste de terrenos; además, se evaluarán los resultados de esta herramienta a la luz de una visión de justicia, en donde el desarrollo urbano, con sus distintos instrumentos de gestión, estén mediados por principios de democracia, diversidad y equidad.

En la quinta parte se aterrizará todo el debate conceptual del reajuste de terrenos al caso de

En el campo de la planeación y gestión de las ciudades parece haber un consenso importante sobre la necesidad y oportunidad de la densificación al interior de las mismas (Glaeser, 2012; Newman y Kenworthy, 1989; Owens, 1992; 1994; Crookston 1996). La utilización intensiva de zonas de la ciudad bien servidas y con toda la infraestructura disponible es cada vez más una prioridad en muchas ciudades alrededor del mundo. Las presiones de crecimiento urbano intentan cada vez más ser resueltas a través de programas y proyectos de densificación urbana. Diversos organismos internacionales y centros de pensamiento (UNHABITAT, 2013) abogan por un modelo de crecimiento urbano más compacto que aproveche diversas zonas de las ciudades que ya se encuentran insertas en el entramado urbano pero que presentan procesos de deterioro, subutilización o despoblamiento.

A pesar de ese aparente consenso lo que no termina de resolverse es cómo debe lograrse este objetivo. Dado que muchas de las áreas susceptibles de densificación en nuestras ciudades se encuentran ocupadas y presentan una importante fragmentación de la propiedad del suelo, uno de los principales desafíos para la densificación y renovación de las ciudades es resolver la forma en la que se gestiona el suelo y se consigue que áreas completas - que como regla general tendrán un alto volumen de inmuebles y por ende un número elevado de propietarios- puedan ser objeto de intervenciones coordinadas que logren transformar el espacio construido y acompañar la densificación de más infraestructura pública (parques, equipamientos, vías). La existencia de familias que ocupan estas zonas y la fragmentación de la propiedad no son temas menores. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad de estos proyectos dependerá en buena medida de los

Bogotá, en el marco de tres proyectos de renovación urbana muy diferentes y con procesos de formulación e implementación heterogéneos. Se trata de los proyectos conocidos como: Manzana 5, Plan Parcial Proscenio y Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Los dos primeros casos son una clara muestra de las dificultades y tensiones asociadas a la gestión de la tierra en proyectos de renovación urbana. Adicionalmente son dos antecedentes muy claros que influyen y explican la forma en la que el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia intenta resolver las principales dificultades, ya que el desarrollo de estos le ha servido como ejemplo. De alguna forma, el proyecto Fenicia toma distancia de los extremos adoptados anteriormente y representa una deliberada apuesta por enmendar y modificar los principales déficits que estos proyectos tuvieron en su etapa de planeación, en términos de participación e inclusión de las comunidades. En este apartado se analiza con mayor detalle el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia y algunas de las especificidades de su proceso de formulación y aprobación.

Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones relacionadas con las dimensiones de equidad, diversidad y democracia encontradas en los tres proyectos, y algunas reflexiones generales sobre las enseñanzas que estos procesos dejan acerca de las posibilidades y dificultades de formas más equitativas, democráticas e inclusivas de gestión de la tierra en procesos de renovación urbana.

2. LA GESTIÓN DE LA TIERRA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA

Por lo general, los procesos de renovación y transformación urbana han implicado, dada su complejidad, altos costos tanto económicos como políticos. Primero, suponen una inversión de largo plazo, dado que para llevar a cabo estos proyectos se hace necesaria la estructuración y

"englobe" de una unidad territorial compuesta por numerosas propiedades con características heterogéneas. Segundo, este proceso implica una gran inversión para el desarrollador, dado que tradicionalmente este debe comprar las propiedades del conjunto de terrenos que componen el espacio a intervenir (Connellan, 2002a). Además, la renovación urbana ha tenido unos costos políticos mayúsculos, dado que genera gentrificación; esto es, el reemplazo de los habitantes originales de un área por nuevos pobladores, que son atraídos por la mejora del entorno y por la importante valorización inmobiliaria que puede presentarse en ciertas localizaciones (Glass, 1964; Pacione, 1990).

Una de las premisas estructurales de la política urbana que ha dominado los programas de renovación urbana y posicionamiento del centro de las ciudades es la atracción de inversión privada. La llegada de esta inversión y sus tasas de rentabilidad dependen, en un primer momento, de los mecanismos que se diseñen para garantizar que los terrenos donde se realizarán los proyectos de transformación van a poder ser ensamblados de acuerdo con el proyecto urbano correspondiente. Este ensamblaje puede gestionarse de dos modos. De un lado, por medio mecanismos de mercado y negociación voluntaria, a través de inversionistas de capital dispuestos a invertir grandes sumas en la adquisición anticipada y total de un número importante de propiedades. Este camino puede ser muy riesgoso, complejo y altamente vulnerable, pues termina dependiendo de la voluntad de los propietarios actuales de vender sus predios. De otro lado, el ensamblaje puede ser gestionado a través del uso de la expropiación. El uso de este mecanismo permite de forma más segura la integración de los predios necesarios y facilita que la inversión privada requerida para el proceso de construcción y renovación llegue, una vez superada la etapa de adquisición inicial.

No obstante, estas alternativas de intervención no solucionan los problemas inicialmente planteados. Tanto las soluciones vía expropiación como vía mercado deben asumir largos periodos

de tiempo en litigios o negociaciones, y deben gozar de una capacidad económica de inversión importante para adquirir todos los predios que componen el espacio proyectado para el desarrollo (Yomralioglu, 1994; Larsson, 1997). Ambas formas son claramente excluyentes para la comunidad residente, pues la venta o la expropiación significan necesariamente dejar el sitio y no poder permanecer para disfrutar la transformación y mejora del espacio. Frente a estos extremos, y considerando los efectos de exclusión que la renovación urbana puede generar, hay un interés creciente en muchas ciudades del mundo por innovar y modificar la forma de gestionar el suelo y vincular a las comunidades residentes en estos procesos de transformación.

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

3. LA TÉCNICA DEL REAJUSTE DE TERRENOS. EXPERIENCIAS COMPARADAS

Análiticamente, la herramienta de reajuste de terrenos es "(...) una forma efectiva de implementar el desarrollo urbano sobre un conjunto de parcelas fragmentadas en pro del interés público, y con mejores resultados si se le compara con procesos de desarrollo urbano llevados a cabo

via expropiación o por el mercado" (Doebele, 2002, pág. 1, traducción propia). En el mismo sentido, el Centro para Asentamientos Humanos de la ONU (UNHABITAT, por su nombre en inglés) afirma que:

Bajo la iniciativa del reajuste de terrenos, áreas no desarrolladas de la ciudad (por lo general las de frontera urbana) pueden ser objeto de renovación mediante la reorganización de los terrenos, la reclasificación del uso de la tierra y la construcción de nuevas vías e infraestructura. Los propietarios en vez de pagar un impuesto a la plusvalía, deberán ceder una porción de su terreno privado a la autoridad local como contraprestación por las mejoras recibidas en la renovación urbana. La autoridad local, por su parte, venderá a inversionistas dichos terrenos cedidos para financiar el proyecto de renovación (Yomralioglu, 1993, traducción propia).

Nuestra aproximación a este instrumento, desde un punto de vista institucional, parte del supuesto de que el reajuste de terrenos en tanto herramienta de gestión del suelo puede contribuir a minimizar los costos de transacción que existen entre los agentes involucrados en procesos de renovación urbana, solucionando problemas de acción

colectiva entre los mismos. Conceptualmente es una institución⁴ en donde se «trazan» derechos de propiedad para garantizar el desarrollo territorial. En esta, los propietarios ceden un porcentaje

4. Entendemos por institución en este texto un conjunto de reglas del juego que constriñen la actuación de los actores que intervienen (March y Olsen, 2006).

de sus terrenos para que estos sean utilizados en el proceso de transformación, bien por parte del Estado, un inversionista privado o ambos. Posteriormente, y una vez se hayan finalizado las obras de renovación, los propietarios iniciales del área intervenida seguirán disfrutando de su propiedad, pero con un mayor valor comercial, producto de la gestión urbana (Hong, 2007). Teóricamente, este instrumento funciona como un mecanismo de captura de valor, pues una parte importante, o incluso todo el costo de construcción de la infraestructura urbana requerida, puede ser financiada con cargo al mismo proyecto, generando así una estructura de equilibrio de costos y beneficios derivados del desarrollo urbano. A su vez, esta herramienta disminuye no solo los costos de inversión requeridos en los otros dos instrumentos (expropiación y/o mercado), en tanto no se hace necesaria la compra por parte del agente desarrollador de la totalidad de los predios a intervenir, sino también los costos políticos derivados de la gentrificación. En la actualidad, y en el contexto internacional comparado, el instrumento ha sido ampliamente utilizado tanto en escenarios de renovación urbana al interior de las ciudades, como en zonas de expansión, si bien su implementación ha sido más frecuente en zonas aún no urbanizadas (Turk, 2008).

Para algunos de los contextos donde el uso del reajuste de terrenos ha sido más sistemático y extendido, las cifras sobre su aplicación son muy significativas. En Japón, por ejemplo, hacia la década de los 60 se desarrollaban por año aproximadamente 3.000 hectáreas de terreno bajo la aplicación de este instrumento; para 1994, el 30% de las áreas urbanas en este país se habían desarrollado bajo esta figura (Sorensen, 2000a; 2000b). En Francia, hasta finales de la década de los 90 se generaron más de 423 proyectos que involucraban el reajuste de terrenos, en donde intervinieron más de 12.000 propietarios (Karki, 2003). En Turquía, desde 1985 existe una legislación concreta y un marco regulatorio que estructura la implementación del instrumento.

Por su parte, la implementación del instrumento vio sus primeras experiencias en países del lejano oriente como Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán, Nepal y en Corea del Sur hacia la década de los 80. En Indonesia, y hasta entrados los años noventa, se desarrollaron cerca de 8.400 hectáreas en 70 ciudades, bajo la utilización del instrumento (Sorensen, 2000a). En Taiwán, un área de 2.175 hectáreas fue desarrollada por este método (Archer, 1984). Del mismo modo, un área urbana de 237 hectáreas fue desarrollada en el valle de Katmandú en Nepal hacia el año 2000, mediante la aplicación del reajuste de terrenos, y se produjeron más de 6.774 parcelas con todos los servicios urbanos (Karki, 2003). En Corea del Sur las grandes ciudades se desarrollaron con proyectos en donde se implementó el reajuste de terrenos. En total, 50% de las áreas construidas en Seúl, 30% de Kwang-Ju, y 40% de Pusan se desarrollaron a través de este método (Garange y Jung, 2004).

Los datos y la información hasta aquí expuesta revelan la escala e importancia que tiene en perspectiva comparada la utilización de este instrumento. Incluso, y dada esta experiencia, se podría pensar este instrumento como una suerte de "panacea" en torno a la forma de gestionar el suelo al interior de los proyectos de renovación urbana. En efecto, es una instrumento que goza de unas características muy atractivas que verdaderamente minimizan los costos que vienen incorporados en la idea de renovar las ciudades. Sin embargo, y como lo han expuesto muchos de sus teóricos más relevantes, el reajuste de terrenos es una herramienta compleja de aplicar en la práctica diaria, en tanto debe solucionar un sin número de problemas de acción colectiva que surgen en la interacción que tienen las partes involucradas en el proceso, y la forma en que estas promueven sus intereses individuales. Al respecto, afirma William Doebele que:

El reajuste de terrenos entendido como un enfoque alternativo de financiación del desarrollo urbano, combina tanto ventajas como complejidades técnicas sumamente significativas. No podemos pretender que esta herramienta sea la panacea que solucionará todos los problemas de infraestructura que demandará una población mundial que se va a duplicar en las próximas décadas. Sin embargo, es un dispositivo que definitivamente merece ser comprendido y aplicado en países en donde actualmente es inexistente. (Yomralioglu, 1993, traducción propia)

4. EL REAJUSTE DE TERRENOS. UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL

Lo anteriormente expuesto pone sobre la mesa la necesidad de analizar el reajuste de terrenos en toda su complejidad, comprendiendo que deben existir incentivos formales e informales que "seduzcan" al propietario individual y lo lleven a adentrarse en una empresa colectiva de la cual podría recibir los mismos frutos si hiciera caso omiso a la misma. El punto aquí es el dilema que tiene un propietario a la hora de decidir si participar o no en un reajuste, ya que sabe que aunque no lo haga recibirá la misma valorización, como si lo hubiera hecho. Es decir que el propietario, asumiendo una actitud de *free rider*⁵, puede beneficiarse individualmente del esfuerzo colectivo de la comunidad que sí decidió participar en el proyecto (Hong, 2007). El problema central radica, justamente, en que de generalizarse la actitud anteriormente descrita en todos los propietarios del área a intervenir, el instrumento no se podría aplicar. Surge entonces la pregunta: ¿qué factores explican la cooperación al interior de esta herramienta y desincentivan las actitudes egoístas que buscan maximizar beneficios, sin incurrir en ningún costo individual? Al respecto, la literatura que se utiliza a continuación describe y analiza

5. El problema del *free rider* (polizón) intenta ilustrar situaciones en donde los individuos podrían estar naturalmente orientados a consumir más que una parte equitativa de un recurso sin estar dispuestos a contribuir con una parte del costo de su producción. La alternativa a situaciones como la descrita es definir incentivos que hagan costosa dicha actitud eminentemente individualista.

distintas variables que funcionan como facilitadoras y potenciadoras del proceso de cooperación, en el que se utiliza el reajuste de terrenos como herramienta de gestión del suelo.

Un primer factor que incentiva la aplicación del reajuste de terrenos tiene que ver con la normatividad y la regulación alrededor de la propiedad privada. Ahí donde existan normas fuertes que hagan costosa la vía de la expropiación, dado que el propietario tiene judicialmente muchas herramientas para hacer valer "su derecho", el Estado optará por aplicar mecanismos de gestión del suelo menos costosos, desde y una perspectiva política, temporal y económica (Hong, 2007).

Un segundo factor es la legislación concreta sobre el instrumento. Quienes entran a hacer parte de un proceso de reajuste de terrenos desean reglas del juego claras y establecidas para todos los agentes intervinientes. Una reglamentación estricta en torno a las fases del proceso de implementación del reajuste de terrenos, claridad respecto a los mecanismos de participación forzosa, respecto a los topes de las contribuciones en tierra y los mecanismos de indemnización cuando dichos topes se excedan, entre otras cosas, son factores que dan seguridad a los actores y especialmente a los propietarios, los cuales incentiva la utilización de esta herramienta. Así, escenarios en donde la incertidumbre en torno a la aplica-

ción y manejo del reajuste de terrenos sea alta, serán menos proclives a la participación exitosa entre las partes (Hong, 2007).

Tercero, el reajuste de terrenos puede tener un mejor desempeño en aquellos contextos en donde existen lazos de confianza establecidos entre los propietarios del área. El conocimiento mutuo entre los habitantes del sector y la existencia de líderes que promuevan la acción colectiva son factores informales que hacen más viable la aplicación de este instrumento, en tanto desincentivan el egoísmo y la desconfianza por parte de algunos propietarios y evitan la proliferación de estas actitudes. Adicionalmente, según la literatura, se establece que no es muy deseable la aplicación de este instrumento en áreas compuestas por muchas propiedades, dado que ello implica mayores dificultades en torno a la coordinación de intereses (Inoue, 1985; Masser, 1987). También es importante decir que el reajuste de terrenos pareciera seguir una lógica de dependencia de trayectoria; es decir, que contextos en donde el instrumento se haya aplicado exitosamente en el pasado serán escenarios más proclives a continuar con una implementación deseable del mismo. A su vez, contextos en donde el instrumento jamás se haya aplicado serán escenarios en donde la incertidumbre en torno al mismo será alta, lo cual podría dificultar su aplicación.

4.1. ANÁLISIS DEL REAJUSTE DE TERRENOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE JUSTICIA

Finalmente, pero no por ello menos importante, está el tema de la equidad, la diversidad y los principios democráticos al interior del proceso. Una de las premisas principales del reajuste de terrenos es su carácter incluyente, comparado con los instrumentos más tradicionales de gestión del terreno como la expropiación y el mercado. Sin embargo, una mirada detallada al proceso de aplicación de este instrumento muestra la necesidad de que el carácter incluyente del mismo vaya más allá de la retórica y efectivamente se traduz-

ca en una práctica democrática de gestión del suelo (Doebele, 1982; Seele, 1982; Turk, 2008).

Aunque muchos autores advierten sobre la importancia de valorar e incorporar en el análisis sobre el reajuste de terrenos sus potencialidades de generar resultados más equitativos y procesos más democráticos de gestión del suelo urbano, lo cierto es que la literatura se ha centrado tradicionalmente en la evaluación de las virtudes de este instrumento en relación con sus posibilidades de captura de valor y reparto de cargas y beneficios. Por tal razón, en este capítulo nos proponemos evaluar principalmente las potencialidades y restricciones de este instrumento en la generación de programas y proyectos urbanos más equitativos, democráticos y diversos. Para tal finalidad el marco de análisis que aquí se utilizará será el promovido por Susan Feinstein en su libro *La Ciudad Justa* (2011).

Siguiendo a esta autora, las prácticas urbanas recientes en muchas ciudades alrededor del mundo han estado dirigidas por ideas "pro-crecimiento" que suelen favorecer ampliamente a grupos acomodados a costa de las personas menos favorecidas. Aunque las ciudades y las políticas urbanas no tienen la capacidad absoluta de cambiar radicalmente la distribución del ingreso de los ciudadanos, no por ello deben olvidar ofrecer políticas y estrategias que promuevan la equidad. En este sentido, una perspectiva "pro-equidad" requiere cuestionar los resultados de la distribución de los programas y proyectos urbanos al menos en dos sentidos: primero, ¿quién se beneficia con los programas? y segundo, ¿qué alcance tienen dichos proyectos? Una aproximación pro-equidad debe beneficiar a grupos desfavorecidos por encima de los grupos o personas acomodadas; es decir, debe tener resultados redistributivos no solo en términos económicos, sino también apropiados en términos políticos, sociales y espaciales.

En años recientes, buena parte de la crítica a los procesos de planeación muy jerárquicos y de arriba-abajo han centrado su atención en el proceso de toma de decisiones. Hay crecientes

demandas que exigen mayor transparencia e inclusión en estos procesos, como reacción a aproximaciones tecnocráticas muy comunes en programas de renovación urbana. Estas críticas y demandas centran su atención en el proceso de comunicación de estos programas y políticas. Desde esta perspectiva se asume que modelos más democráticos de toma de decisión y procesos más abiertos de participación generan resultados más justos (Healey, 2006; Fisher y Forester, 1993; Forester, 1999; Innes, 1995).

La crítica que se realiza a esta postura tiene que ver con que el énfasis en el proceso participativo y democrático pone una fe excesiva en la comunicación abierta, e ignora la realidad estructural de inequidad y las asimetrías de poder existentes previamente. Aún más, estas críticas cuestionan la capacidad de que en ciertos contextos históri-

cos los ciudadanos sean buenos jueces de sus propios intereses o del interés público. Incluso, la ampliación de los procesos democráticos en los proyectos urbanos no garantiza en sí misma que los resultados sean más justos o equitativos. Sin embargo, sí contribuyen al incremento de la información disponible para los tomadores de decisiones, dándoles un mejor conocimiento de base (Feinstein, 2011).

De acuerdo con el marco de análisis propuesto por Feinstein, la evaluación de prácticas y proyectos urbanos, desde una perspectiva de justicia, incorpora la valoración de tres atributos principales: equidad, democracia y diversidad. En primera instancia, y con relación a la importancia de cuestionar los resultados en términos de equidad, más allá de la promoción de prácticas más democráticas de toma de decisión, la autora señala:

(...) La actual preocupación por procesos de deliberación y participación en la toma de decisiones públicas refleja un movimiento hacia una mayor apertura en la formulación de la política pública en las ciudades. Sin embargo, a pesar de una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y de una mayor descentralización, hemos visto crecer la desigualdad como consecuencia (en parte) de las acciones gubernamentales. Esta tendencia pone de relieve la importancia de aplicar el criterio de equidad para la evaluación de políticas, si queremos ver una mayor justicia. (Feinstein, 2011, traducción propia)

Su preocupación se enfoca, entonces, sobre la equidad distributiva entendida como un medio para favorecer a unos ciudadanos más que a otros. En sus palabras, "(...) equidad distributiva representa un concepto particular de la equidad en la política pública que tiene como objetivo mejorar la situación de los que, sin intervención del Estado, podrían sufrir de privación relativa" (traducción propia).

En segunda instancia, la preocupación por la incorporación de prácticas más democráticas de planeación y gestión hace explícita la necesidad de garantizar más escenarios de discusión y

concertación de los proyectos urbanos, con sus directos implicados. Tales prácticas deben dirigirse especialmente a garantizar la participación y la voz de los más débiles y vulnerables, dado que según Feinstein, "(...) la tensión entre las prácticas democráticas y los resultados equitativos que se desprenden de estas surge porque los ciudadanos que participan en las decisiones de la política pública urbana prefieren políticas que benefician más a los propietarios que a los inquilinos. En general, los propietarios de viviendas de clase media son más propensos y más eficientes en la participación pública que los inquilinos de bajos recursos" (traducción propia).

Por último, el principio de diversidad apunta a dos direcciones, fundamentalmente: por un lado a propiciar espacios urbanos que alberguen diferentes usos y actividades que promuevan la vitalidad y el intercambio, y, por otro, a generar espacios donde ciudadanos de diferentes condiciones socioeconómicas se puedan encontrar y reconocer. En palabras de Feinsteien, este atributo "(...) es un atajo conveniente, que abarca el entorno físico, así como las relaciones sociales ahí existentes, refiriéndose a las ambiciones políticas

de los ciudadanos lo cual va más allá de fomentar la mera inclusión del otro para darle voz a la composición socialmente heterogénea del lugar" (traducción propia).

A continuación presentamos, a partir del marco de valoración construido por Feinsteien, una tabla que presenta el tipo de acciones y estrategias que promueven y facilitan la consecución de resultados justos en programas y proyectos urbanos.

Tabla 1.
Principales variables de justicia y sus principios

| VARIABLES/ PRINCIPIOS | EQUIDAD | DIVERSIDAD | DEMOCRACIA |
|--|--|--|---|
| USOS DEL SUELO EN EL DISEÑO URBANO | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la provisión en el proyecto de vivienda social. | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de usos mixtos del suelo a intervenir. • El espacio a intervenir debe privilegiar usos del suelo inclusivos, en donde diversos estratos socioeconómicos convivan armónicamente. | |
| PARTICIPACIÓN/ GOBERNANZA | <ul style="list-style-type: none"> • Un seguimiento/veeduría constante por parte de las autoridades encargadas del proyecto para que se respeten los intereses de los distintos agentes involucrados en el mismo. • Debe existir un sistema de costos y beneficios (captura de valor) efectivamente equilibrado durante todo el proyecto de renovación. | | <ul style="list-style-type: none"> • Participación efectiva por parte de quienes habitan el espacio en la toma de decisiones durante las etapas de diseño y ejecución del proyecto de renovación urbana. |
| TRATAMIENTO DIFERENCIAL A CIERTOS ACTORES | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar perpetuidad en el tiempo del régimen especial de vivienda social en los proyectos de renovación. • Permanencia de los moradores y propietarios iniciales del sector a intervenir urbanísticamente. • Medidas especiales para la protección durante el proyecto de los intereses de los poseedores y los pequeños comerciantes existentes en el sector a intervenir. | <ul style="list-style-type: none"> • Subsidios de arriendo para hogares de bajos ingresos. • Cupo especial de subsidios para adquisición de vivienda social para hogares inquilinos o arrendatarios. | |

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resulta evidente que el reajuste de terrenos es un escenario propicio para lograr la concurrencia de muchas de estas medidas, y que efectivamente su potencialidad está más allá de las virtudes tradicionales que le ha reconocido la literatura. No solamente este mecanismo puede promover formas más equitativas y trans-

parentes para la gestión de la tierra en procesos de renovación urbana, sino que puede ser un escenario muy propicio para la implementación de nuevas formas de gobernanza urbana que promuevan la coordinación, comunicación e interacción entre diversos actores, en un marco de colaboración y cooperación.

5. ALGUNOS EJEMPLOS REPRESENTATIVOS DE LOS PROCESOS RECIENTES DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ

En las últimas tres décadas, la política urbana y las estrategias en torno al desarrollo y renovación de las ciudades han tomado un papel central en la agenda político-legislativa del país. Durante este periodo, principalmente se instauró una serie de leyes y regulaciones que han promovido una reforma urbana, intentando dotar de más herramientas de intervención en el mercado del suelo urbano a las autoridades locales y lograr una transformación importante al contenido y alcance del derecho de propiedad (Pinilla, 2012). Así, surge como principio fundamental la necesidad de entender el desarrollo urbano como un proceso en donde los costos y beneficios del mismo se reparten equitativa y democráticamente entre las partes afectadas. La Ley 9 de 1989, gran antecedente legislativo sobre gestión urbana en Colombia, y la posterior Ley 388 de 1997 que viene a operacionalizar los instrumentos sobre gestión del suelo existentes en el país, son algunos ejemplos del esfuerzo para diseñar reglas del juego en pro de una gestión del suelo urbano más eficiente y democrática en el país.

Para analizar empíricamente la propuesta teórica que se ha venido construyendo en este texto, sobre el reajuste de terrenos como herramienta para la gestión y desarrollo del suelo urbano, presentaremos tres casos representativos de procesos de renovación urbana en Bogotá. Manzana 5, y los planes parciales Proscenio y Triángulo de Fenicia son posiblemente los casos más distintivos del escenario actual sobre renovación urbana en Bogotá; las características, tratamientos y narrativas que se construyen y se construyeron alrededor de estos permiten evaluar muchas de las variables expuestas por Susan Feistein y de los supuestos detrás de la implementación del reajuste de terrenos como herramienta de gestión del suelo. Estos tres proyectos son referentes claros de tres momentos y tres formas diferentes de aproximarse a la implementación de proyectos de renovación urbana en esta ciudad, y son representativos de las discusiones, tensiones y dilemas que enfrenta el reajuste de terrenos en el contexto colombiano.

MANZANA 5

Manzana 5 es un proyecto de iniciativa pública formulado con la intención de construir el Centro Cultural Español y propiciar la renovación urbana en el centro de Bogotá. El área de intervención se encuentra en pleno centro tradicional de la ciudad, en la manzana 5 del barrio Las Aguas, comprendida entre las calles 19 y 20, y entre la carrera 3ª y la avenida Jiménez, que contenía 36 inmuebles, con un área total de 8.004 m².

El proceso de gestión del suelo tuvo lugar entre 2005 y 2007, tiempo tras el cual el distrito quedó a la espera de que la Agencia Española de Cooperación concretara sus aportes y desembolsara los recursos para la construcción del centro cultural, una vez se habían adquirido los predios afectados vía expropiación o negociación con los propietarios del sector. Sin embargo, durante más de seis años esta intervención se dilató y en el año 2012 el gobierno español se retractó del convenio, a causa de la crisis económica europea del momento. Desde del año 2010 se han presentado recursos judiciales y administrativos por parte de algunos de los propietarios que fueron expropiados, quienes reclaman que sus predios les sean devueltos argumentando que no se cumplió con los plazos máximos establecidos por la ley para la realización efectiva del proyecto que justificó la expropiación. Ninguno de estos recursos ha tenido éxito y los procedimientos de expropiación no han sido anulados.

Este caso representa fielmente la premisa de que cuando no existen incentivos e instituciones que hagan costosa, al menos normativamente, la vía de la expropiación, el reajuste de terrenos será un mecanismo de gestión del suelo poco utilizado (Hung, 2007). Por un lado, Manzana 5 se configura alrededor de la aplicación de una figura que en Colombia se conoce como expropiación por vía administrativa, que, regulada en el Artículo 68 de la Ley 388 de 1997, establece que en condiciones de urgencia previamente definidas se podrá aplicar el instrumento sin la necesidad de la inter-

vencción judicial previa, cuando fracase la etapa de negociación entre el agente expropiador y el propietario. Manzana 5 representa un escenario en el cual es justificable la utilización de este tipo de expropiación, en tanto se hace necesaria su aplicación para garantizar el rápido desarrollo de los planes y programas urbanos de una entidad territorial o metropolitana como es el caso de Bogotá. El hecho de que no exista, en principio, la intervención judicial, asegura un proceso típicamente administrativo en donde la variable tiempo, deja de ser una preocupación para los tomadores de decisiones, en tanto el proceso se hace más rápido y menos complejo desde la óptica del agente expropiador.

Adicional a esto, factores como las características socioeconómicas del sector hacen que la presión jurídica y política que los propietarios y moradores de la manzana 5 ejercieron frente al distrito haya sido poco eficiente, en términos de frenar el proceso y reclamar no solo mayor participación, sino un mejor tratamiento en torno a la dimensión indemnizatoria del mismo. Como bien lo expone el profesor Galanter, la movilización social es jurídicamente infructuosa si no se goza de los capitales económicos, culturales, sociales y de conocimiento para ejercerla (2001). Es por ello que, siguiendo a este autor, los "poderosos" terminan "saliendo adelante" jurídicamente hablando, en tanto gozan de ventajas económicas e institucionales de las cuales carecen cierto tipo de sectores sociales, como el que residía en la Manzana 5. Las anteriores situaciones generaron un compendio de incentivos económicos, jurídicos y de temporalidad que hicieron más llamativa la implementación de un instrumento de gestión del suelo como la expropiación, en detrimento de gestiones menos excluyentes y traumáticas para el poblador como el reajuste de terrenos, teniendo en cuenta que se trataba de una manzana con un número moderado de predios, donde teóricamente un reajuste de terrenos hubiera sido posible y viable.

Para concluir con este caso, es importante aclarar que el proyecto concebido originalmente sigue en duda hoy en día. Recientemente se ha informado que la nueva sede de la Cinemateca Distrital de Bogotá se ubicará en la zona donde se suponía que se desarrollaría el centro cultural. El área destinada para el desarrollo comercial y de

vivienda fue adquirida por un consorcio de empresas privadas de desarrollo urbano a finales de 2011, pagando cerca de 10 veces más del valor promedio por metro cuadrado que desembolsó la Empresa de Renovación Urbana en el proceso de adquisición, llevado a cabo entre los años 2005 y 2007.

PROSCENIO

Proscenio es un plan parcial de iniciativa privada que pretende desarrollar un centro cultural y ofrecer una serie de servicios asociados en un área estratégica del norte de Bogotá. El área de intervención se encuentra en el barrio La Cabrera. Las manzanas afectadas por el plan parcial están delimitadas por la avenida carrera 15 y la carrera 13, y por la calle 85 y el parque El Virrey, y contiene 179 predios en total en un área bruta de ocho hectáreas.

Proscenio surge como una iniciativa liderada por la Corporación Niños Cantores (Misi-Compañía de Teatro Musical), representada por la reconocida artista María Isabel Murillo Samper, quien busca crear un centro cultural con una serie de servicios asociados que permitan desarrollar e impulsar actividades culturales en el norte de la ciudad (Decreto 334 de 2010). El plan parcial es justificado a partir de que, dada la excelente localización y el deterioro que presenta el sector, es posible la implementación de una serie de usos que permitan un mejor aprovechamiento del mismo.

El elemento principal de la propuesta es la construcción de un teatro para 1300 personas, el cual pretende ser un catalizador del desarrollo en esta zona de Bogotá. Este caso es interesante a la luz de las reflexiones sobre el reajuste de terrenos, por dos razones principales. Primero, porque es el primer caso en donde se prevé formalmente la aplicación de este instrumento bajo la regulación de la Ley 388 de 1997; segundo, porque es un caso en donde se desdibuja completamente el espíritu de esta herramienta de gestión del suelo. Al respecto, un propietario inconforme describe

de manera sintética y acertada lo que ocurrió en este escenario de renovación urbana: "(...) no estamos diciendo que haya nada ilegal pero el proceso ha sido poco ético y transparente con la comunidad" (Morales, 2009).

El dilema fundamental con Proscenio ha sido que los promotores del proyecto han utilizado las reglas del juego de manera equivocada, si se evalúa tal ejercicio a la luz de los principios teóricos del reajuste de terrenos. En Colombia la legislación establece que para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística se requiere la gestión asociada de los propietarios, los cuales deben representar al menos el 51% del área total. Conociendo tal situación, el grupo inversionista Chaid Name Hermanos, representados por la Promotora Corporación de Niños Cantores, iniciaron meses antes de la aprobación del proyecto un proceso intensivo de compra de muchos de los inmuebles localizados en su unidad de actuación número 1, donde está prevista la construcción de un teatro (Colombia, 2013). El interés central de esta estrategia era "hacerse" a más del 51% de los terrenos de la unidad de actuación número 1, para poder diseñar y delimitar el plan sin tener que negociar sus usos y características con la totalidad de los propietarios pertenecientes al sector; propietarios quienes, una vez aprobado el proyecto, tendrían la opción de participar en él o de no hacerlo, vender su propiedad vía mecanismos de mercado o de expropiación. Bajo esta estrategia los inversionistas y el grupo promotor lograron consolidar la titularidad sobre el 53% del área correspondiente a tal

unidad. Sobre esta base iniciaron los trámites formales de delimitación de la unidad de actuación urbanística, con el fin de constituir al resto de los propietarios en propietarios renuentes potencialmente sujetos al procedimiento de expropiación por parte de la Empresa de Renovación Urbana.

Es evidente que la estrategia consistió en conseguir la mayoría del área para forzar al resto de propietarios a vincularse bajo la amenaza de una posible expropiación. El procedimiento formal de delimitación de la unidad de actuación urbanística número 1 se consolidó definitivamente con la expedición del Decreto 173 de 2013, después de más de un año de discusiones y recursos legales, a partir del cual los propietarios del área minoritaria alegaron que nunca fueron tenidos en cuenta, que jamás fueron consultados y en general que el proceso careció de deliberación y transparencia.

A pesar de la delimitación formal de la unidad de actuación y de que formalmente se estarían cumpliendo las condiciones legales para iniciar procedimientos de expropiación en contra de los renuentes, el gobierno de la ciudad -a través de la Secretaría de Hábitat y de la Empresa de Renovación Urbana- ha manifestado públicamente que no está dispuesto a adelantar procesos de expropiación en este escenario, y que en este caso no estarían dadas las condiciones de legitimidad que permitirían adelantar un proceso de expropiación contra los renuentes. Lo que parece sugerirse detrás de esta posición es que una mayoría de apenas el 53%, representada en este caso por un solo actor, no genera un escenario donde se estén cumpliendo los objetivos del reajuste de terrenos y donde se pueda hablar efectivamente de una intervención pública para garantizar los intereses de un colectivo de propietarios que han logrado consolidar una mayoría dispuesta a cooperar y a contribuir con el desarrollo de un proyecto de renovación urbana.

La estrategia de gestión del suelo adoptada inicialmente por los promotores, si bien es legal, atenta contra la razón de ser, los preceptos y principios fundamentales del reajuste de terrenos. Esta herramienta, tal como se ha venido sugiriendo a lo largo de este texto, pretende, mediante la vinculación activa de los propietarios en los proyectos de desarrollo urbano, ser una solución a las formas más tradicionales y excluyentes bajo las cuales se han transformado las ciudades alrededor del mundo. Proscenio si bien es, en el papel, un caso de renovación urbana en Bogotá en donde se ha previsto la utilización de la herramienta del reajuste de terrenos, en la práctica ha sido un escenario en donde mediante una lógica mercantil se hizo un uso legal pero inapropiado de la normatividad, para desarrollar un proyecto sin un verdadero proceso de concertación con la totalidad de los propietarios del sector a intervenir. Así, queda claro que cuando no existe una reglamentación lo suficientemente clara y detallada sobre el reajuste de terrenos en torno a garantizar la participación general y activa de los propietarios, no solamente el instrumento será menos propenso a utilizarse (Hong, 2007), sino que de implementarse su posibilidad de éxito es limitada. Lo cierto en este caso es que, a pesar de haber sido el primer plan parcial de renovación urbana adoptado en la ciudad con la intención de utilizar los instrumentos de reajuste de terrenos previstos en el marco legal colombiano, cinco años después de su aprobación sus unidades de actuación no se han podido desarrollar, la renovación de la zona aún no inicia y las supuestas condiciones de deterioro que sustentaron la iniciativa del proyecto de renovación no han hecho más que agudizarse.

TRIÁNGULO DE FENICIA⁶

El Plan Parcial Triángulo de Fenicia es un proyecto de iniciativa privada que promueve la renovación urbana en el centro de la ciudad, en el entorno inmediato de la Universidad de los Andes, principal promotor del proyecto (DTS, 2012). El área de intervención está localizada en el barrio Las Aguas. El polígono de intervención está delimitado por la avenida circunvalar, la avenida carrera 3ª, la calle 20 y la avenida Jiménez; agrupa nueve manzanas y un total 504 inmuebles que conforman un área de aproximadamente nueve hectáreas.

Uno de los principales retos de la propuesta del plan parcial fue responder a las expectativas de los diferentes actores (la comunidad del entorno, la Universidad y el gobierno de la ciudad), reconociendo las múltiples tensiones que se generan en la interacción de los actores y sus necesidades. Para tal fin, y en paralelo con el procedimiento legal de formulación del plan parcial, se desarrolló una primera fase de construcción de confianza. Esta fase tuvo como objetivo principal continuar el proceso de reconocimiento entre la Universidad y los diferentes actores de la comunidad, a través de diversas mesas de trabajo. En estas, la idea central era reconocer la diferencia y disparidad de las expectativas y necesidades de la comunidad, dependiendo de variables tales como: condición socioeconómica, tipo de tenencia de los inmuebles (propietario, arrendatario), y actividad económica de los inmuebles (comercio, parqueaderos, vivienda). Como consecuencia de tales diferencias se continuó el trabajo de acercamiento y discusión, y se invitó a diferentes actividades a los actores segmentados en función de tales variables. Las actividades de discusión sobre el proyecto y sus características continuaron reuniendo a la comunidad en diversos grupos, de acuerdo a la mencionada caracterización. Una de las actividades más importantes

que se realizaron en esta fase fueron los talleres urbanos participativos.

Estos talleres tenían como objetivo generar espacios de participación informada con las personas que habitan y/o trabajan en el sector de Fenicia, para definir una visión colectiva acerca de cómo se imaginaban la transformación urbana de la zona. Para tal fin, en cada taller se desarrollaban actividades de discusión y reflexión acerca de las implicaciones del cambio en el sector. Estas actividades iniciaban en plenaria y posteriormente se dividían en grupos más pequeños. El trabajo en grupo tenía como alcance el desarrollo de propuestas volumétricas abstractas que representaban ideas de cómo podría ser la transformación física del sector. Los resultados de los talleres participativos fueron los puntos de partida para el desarrollo de la propuesta urbana.

A pesar de lo anterior, y del esfuerzo por convocar a la discusión y concertación de la propuesta desplegado por la Universidad durante la fase de diseño y de construcción de confianza, parte de la comunidad con cuestionamientos sobre el proyecto y el proceso llevado hasta tal momento se organizó en un comité cívico que se denominó "No se tomen Las Aguas". El comité es liderado por propietarios de cada uno de los ocho conjuntos de vivienda multifamiliar que concentra alrededor del 50% del total las propiedades en este régimen, y una parte importante de la población de mejores ingresos y mayor escolaridad de la zona, con quienes a pesar de haber tenido contacto desde el inicio con la fase de exploración y conocimiento del barrio, la relación siempre fue tensa y pugnaz.

Este comité organizó jornadas de protesta en el barrio, convocó a otros actores a sumarse a sus reivindicaciones, entró en contacto con medios de comunicación para que conocieran sus actividades y reclamos, y solicitó a diferentes agencias

6. La información incluida en esta sección se encuentra publicada en el siguiente trabajo (*working paper*) de Juan Felipe Pinilla (2014).

del gobierno de la ciudad, especialmente a la Secretaría Distrital de Planeación, que se pronunciaron sobre sus observaciones y atendieron sus preocupaciones. Su principal reclamo se basaba en no reconocer como legítimo el proceso de construcción del proyecto, considerándolo como impuesto y elaborado a la medida de las necesidades y expectativas de un solo actor: la Universidad.

Como forma de incentivo para lograr un mayor nivel de concertación de la propuesta, la Secretaría Distrital de Planeación definió en el acto de viabilidad que se podría ajustar y precisar la propuesta, incorporando nuevos acuerdos y concertaciones que se concretaran en la fase final de aprobación del plan parcial.

Ante la coyuntura de la presión del comité, la ventana dejada por la Secretaría de Planeación en el acto de viabilidad y la disposición de la Universidad para hacer todos los esfuerzos necesarios con el fin de construir consensos y ganar legitimidad para el proceso y el proyecto, en enero de 2014 y bajo la mediación de la Veeduría Distrital⁷, se abrió un nuevo espacio de discusión y diálogo sobre el proyecto con los diferentes actores de la comunidad y especialmente con el comité cívico.

La Secretaría de Planeación continuó con las actividades del proceso de aprobación definitiva del plan parcial en paralelo con estas mesas de discusión; después de los primeros tres meses de trabajo los acuerdos eran incipientes y aunque se habían identificado los principales puntos de discusión no se había avanzando en concretar ningún acuerdo concreto. Desde el inicio de las mesas tanto la mencionada Secretaría como la Veeduría habían advertido sobre la necesidad de concretar acuerdos en un plazo corto y de la imposibilidad de detener la aprobación definitiva

del plan parcial. En ese punto, y ante la presión impuesta sobre el proceso por parte de la Veeduría y la Secretaría de Planeación para concretar temas de discusión y acuerdo, los voceros del comité reaccionaron positivamente y decidieron concretar sus puntos de preocupación/discusión; presentaron propuestas específicas para ser discutidas y acordadas con la Universidad y el gobierno de la ciudad.

Los puntos básicos fueron:

- La localización de la vivienda de reemplazo en la misma manzana de origen;
- La modificación de la propuesta incluida en el proyecto sobre la delimitación de las unidades de actuación urbanística, excluyendo de la unidad correspondiente a la manzana donde se localiza el conjunto de los voceros del comité, un área correspondiente a, aproximadamente, 26 predios localizada en otra manzana;
- La revisión y depuración de las cargas del proyecto, especialmente aquellas relacionadas con infraestructuras matrices o generales de la ciudad y no del propio ámbito, y asociadas con programas sociales de apoyo al proceso de transformación urbana;
- La participación de los propietarios en las utilidades y beneficios financieros del proyecto, y el establecimiento de avalúos comerciales como punto de partida para la valoración de los aportes de los propietarios;
- La localización de las viviendas sociales del proyecto;

7. La Veeduría Distrital es un órgano especial de la administración de la ciudad, cuya misión principal es promover la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital a través del control preventivo. Uno de sus objetivos consiste en promover que la ciudadanía ejerza control social sobre las actividades, programas y proyectos realizados por las diferentes dependencias del gobierno de la ciudad. Para más información puede consultarse: www.veeduriadistrital.gov.co

- El congelamiento temporal de la estratificación socioeconómica de las viviendas de reemplazo del barrio, con el fin de no producir incrementos desmesurados en el costo de los servicios públicos.

Para concretar estos puntos y su respectivo análisis técnico, el comité decidió contratar a un asesor externo con conocimiento en arquitectura, urbanismo y procesos de construcción de edificaciones. La entrada de este nuevo actor con conocimiento en los asuntos técnicos propios del plan parcial propició una dinámica productiva de discusión y permitió hacer un análisis más detallado de toda la información del proyecto entre el comité, la Secretaría de Planeación y la Universidad. Resultado de este ejercicio, tanto el gobierno de la ciudad como la Universidad, en calidad de promotor, definieron que era posible hacer precisiones al proyecto y acordar de qué forma tales acuerdos se verían incluidos en el decreto que adoptó definitivamente el plan parcial⁸.

Los únicos puntos sobre los que no se llegó a un acuerdo con el comité fueron los relativos a la no localización de viviendas sociales en todas las nuevas manzanas del proyecto, ni a la disminución de los recursos que se habían previsto dentro de las cargas del proyecto para programas sociales. En estos puntos el gobierno de la ciudad consideró que no era posible flexibilizar la propuesta, y que la apuesta por la diversidad de usos y condiciones socioeconómicas en el área del plan hacía necesario que la vivienda social se localizara en todo su ámbito. Igualmente, la disminución de la previsión de los costos que deben ser asumidos por el proyecto para programas sociales no se consideró viable, dada la importancia de acompañar el proceso de transformación física de acompañamiento social, especialmente para los habitantes más vulnerables.

Con el fin de garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, y de facilitar los mecanismos de gestión asociada entre propietarios, el plan parcial determina que la forma en la que se realizará la gestión de la tierra será utilizando el reajuste de terrenos y a través de unidades de actuación urbanística. El plan parcial define cinco unidades de actuación que agrupan manzanas y predios de la forma en la que se precisa en la siguiente tabla:

8. El plan parcial fue adoptado mediante el Decreto 420 del 1 de octubre de 2014.

Tabla 2.
Composición de unidades de actuación urbanística

| UG o UAU | Área privada aprox. (catastral 2009) en m ² | Manzana actual | Número de inmuebles privados aprox. |
|----------|--|-------------------|-------------------------------------|
| 1 | 4.349 | 13 | 15 |
| 2 | 16.653 | 4, 26 | 253 |
| 3 | 7.796 | 25, 26 | 53 |
| 4 | 6.031 | 24, 25 | 33 |
| 5 | 12.085 | 2, 12, 13, 38, 39 | 129 |
| | 46.914 | | |

Fuente: Universidad de los Andes, Documento Técnico de Soporte- Plan Parcial Triángulo de Fenicia 2012.

Las unidades de actuación urbanística definidas tienen como finalidad garantizar un adecuado aprovechamiento del área objeto del plan, una transformación escalonada o por etapas, y la dotación de las infraestructuras requeridas para la renovación; esto, para que, a pesar de que la transformación se vaya dando por etapas, el reparto equitativo de cargas y beneficios se cumpla entre todos los inmuebles y propietarios involucrados, para lo cual existirá un esquema fiduciario que será el encargado de regular y concretar el reparto equitativo entre todas las unidades.

El mecanismo jurídico que será utilizado en las unidades de actuación urbanística para concretar el reajuste de terrenos es una fiducia mercantil, a través de la cual se constituye un patrimonio autónomo matriz y cinco patrimonios autónomos subordinados a este, para realizar el englobe de los predios de igual número de unidades de actuación. En este esquema participan tanto los propietarios de terrenos y el promotor del proyecto, como los inversionistas y el gobierno de la ciudad a través de la Empresa de Renovación Urbana. Para facilitar este esquema, el plan parcial se desarrollará bajo un modelo de gestión asociada de los propietarios de terrenos, a través de unidades de actuación urbanística. Dado que en este caso se requiere la conformación de un nuevo globo de terreno, distinto e independiente de los predios originales de cada unidad de actuación

urbanística, es necesario que se produzca una integración inmobiliaria.

El esquema fiduciario planteado por el proyecto permite a los actuales propietarios hacerse socios del proyecto y participar de las utilidades del mismo. El marco básico de participación/remuneración que se ha definido para el reajuste de terrenos es una metodología basada, para la mayoría de los casos, en el área construida actual. En la etapa de formulación del proyecto se hizo evidente que una de las principales preocupaciones de los propietarios residentes en el área -especialmente de los de apartamentos- tenía que ver con la potencial disminución de las áreas construidas que podría resultar de la propuesta de integración inmobiliaria. Para ellos, y a pesar de que hubiera un aumento en el valor de sus propiedades que compensaría la disminución del área, no resultaba atractiva una situación de este tipo, pues no querían modificar su espacio privado disponible.

A pesar de que los propietarios en régimen de propiedad horizontal no representan un porcentaje determinante del suelo (7%), son la mayoría en el número de propietarios involucrados, con un 53%. Esta situación, unida a la necesidad de hacer atractiva la oferta de permanencia en el área a la mayor cantidad de propietarios, llevó a que la propuesta de reajuste estuviera basada en

un sistema de intercambio de áreas construidas o de terreno, según el caso, por áreas construidas resultantes del proyecto.

Finalmente, en este proyecto la participación y vinculación de diversos actores es una de las grandes apuestas. Se requiere que los propietarios y ocupantes de la zona, la Universidad, el gobierno de la ciudad y los inversionistas cuenten con órganos e instancias formales para la construcción de consensos y toma de decisiones. Para facilitar y concretar estos principios se ha di-

señado una propuesta de estructura de gobierno que determina cómo participan, se relacionan y comunican los diversos grupos de interés y actores. Su diseño se fundamenta en la creación de diversas mesas de trabajo, cada una con diferentes representantes y objetivos, así como con funciones específicas asignadas. Esta propuesta, que de acuerdo con el plan parcial debe ponerse en funcionamiento para la fase de ejecución del plan, debe ser objeto de un proceso de discusión, consulta y concertación con diferentes actores.

6. CONCLUSIONES

Realizar una evaluación completa de los proyectos presentados resulta imposible, pues no se trata de proyectos culminados. Con diferencias en su estado actual de avance, se trata de tres proyectos que aún se encuentran en proceso de implementación y a partir de los cuales aún no es claro si se conseguirá la transformación de estos entornos urbanos y la construcción de los nuevos usos y construcciones. Sin embargo esto no impide presentar algunas reflexiones relacionadas con el proceso llevado a cabo en su formulación y concertación.

Como lo mencionamos en la parte inicial de este capítulo, los procesos de renovación y transformación urbana pueden implicar, dada su complejidad, altos costos tanto económicos como políticos. Los casos analizados bajo diferentes estrategias de gestión de la tierra son claros ejemplos de la dificultad que representa el "englobe" de una unidad territorial compuesta por numerosas propiedades con características heterogéneas. En los tres casos, el reajuste de las propiedades existentes es una condición necesaria para poder llevar a cabo el respectivo proyecto. Los casos de Manzana 5 y el Plan Parcial Proscenio evidencian los dos extremos de los mecanismos tradicionalmente utilizados. Para el primer caso, el uso de la expropiación como medio para conseguir ensamblar el área se utilizó sin haber propiciado la participación de los propietarios originales, y utilizando este me-

canismo de la misma forma en que se hubiera utilizado si la razón para su uso fuera la construcción de una vía pública o un parque.

En el segundo caso, a pesar de haberse previsto formalmente como un reajuste de terrenos, se intentó consolidar el ensamblaje de la tierra de la unidad de actuación número 1 a través de medios de mercado; es decir, a través de la compra directa de la tierra por un promotor-inversionista. Esto, con el fin de consolidar la mayoría del área en cabeza de un solo agente y así conseguir que, a través de las reglas previstas en la legislación colombiana sobre reajuste de terrenos, la administración de la ciudad utilizara el poder expropiatorio a favor de tal agente, en contra los propietarios renuentes. Es evidente que en este caso no se trató de un reajuste de terrenos conforme a los principios y objetivos básicos de este instrumento, sino del intento de utilización de este mecanismo para asegurar el éxito de la estrategia de mercado. No existió en esta estrategia la intención de involucrar a una pluralidad de propietarios y de conseguir la vinculación de una mayoría. La intención fue más bien la consolidación, vía estrategias de mercado, de un solo actor como el propietario mayoritario para así tener el control total sobre el reajuste.

En ambos casos se evidencia que faltó la intención de concertar con los propietarios la forma de ges-

tionar la tierra y de definir su vinculación al desarrollo del proyecto, en la fase de diseño. En contraste, el proceso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia dedicó buena parte del tiempo de formulación del proyecto a avanzar en el proceso de concertación con propietarios y de definición de las reglas básicas de vinculación y participación en el reajuste de terrenos. El proceso en este tercer caso muestra la importancia de comprender que en la formulación de un proyecto urbano a través de reajuste de terrenos el proceso de construcción de confianza y negociación entre diversos actores es una etapa fundamental. Tradicionalmente en Colombia, como lo evidencian los otros dos casos, es muy común que en los proyectos urbanos las fases de planeación y gestión estén rigidamente separadas y se asuma que solo con la aprobación del proyecto se debe dar inicio formalmente a la gestión, y así a la negociación y búsqueda de acuerdos con los propietarios involucrados.

La experiencia en el caso de Fenicia muestra que el reajuste de terrenos como medio para gestionar la tierra, y lograr la vinculación y participación de sus propietarios como socios en un proyecto urbano puede ser un escenario muy propicio para incentivar y promover la participación ciudadana. En este escenario la participación no es percibida como abstracta y orientada a problemáticas generales, sino que encuentra razones e incentivos muy precisos para movilizar a los ocupantes de un área de la ciudad. El reajuste de terrenos, entonces, puede ser un medio para promover nuevas formas de participación ciudadana y gobernanza urbana que corrija, al menos en parte, los déficits de participación y consulta que tienen proyectos cuyas formas de gestión del suelo están en alguno de los extremos descritos. Sin embargo, también es necesario evidenciar que en contextos urbanos como el de este proyecto no puede hablarse de una comunidad con un interés armónico y común. Lo que ha mostrado este proceso es que existen diferentes intereses y actores al interior de la propia comunidad, los cuales requieren necesariamente diversos escenarios de discusión y concertación.

Continuando con este caso, al proceso de discusión y concertación con los diferentes actores de

la comunidad le resulta muy útil que se diseñen documentos que formalicen los acuerdos. Los acuerdos formalizados por las partes son un medio muy útil para avanzar en la construcción de confianza y para eliminar las prevenciones mutuas que existen entre actores. Para el proyecto de Fenicia tanto la firma de cartas de intención y buena voluntad, como los acuerdos conseguidos con un sector de la comunidad representado por el comité "No se tomen Las Aguas" fueron fundamentales para aumentar la transparencia y para conseguir que los actores con intereses diferentes se sintieran involucrados y tenidos en cuenta; la existencia de estos acuerdos y su exposición pública al interior de la comunidad termina siendo un mensaje de legitimidad para otros actores. Aunque en este caso los acuerdos y los documentos que los formalizan no representan aún el aporte de los propietarios de sus derechos al esquema de reajuste de terrenos, son un primer paso para consolidar una relación de confianza y mutuo interés en concretar el aporte y la participación definitiva en el reajuste de terrenos.

Uno de los elementos clave que facilitó concretar los acuerdos con los actores de la comunidad representados por este comité fue la presencia de un apoyo técnico directamente gestionado por este grupo. Con el fin de contrastar, analizar y comprender en detalle todos los soportes técnicos de la propuesta que construyó la Universidad como promotor, el comité decidió contratar los servicios de un arquitecto con conocimiento y experiencia en la formulación y desarrollo de proyectos inmobiliarios. Aunque la Universidad siempre había ofrecido apoyo técnico para analizar y comprender toda la propuesta en detalle y había proveído diferentes medios para tal finalidad, lo cierto es que tal información era recibida con sospecha y desconfianza por provenir del promotor.

La revisión, análisis y explicación de la información técnica por parte de un experto no vinculado ni a la Universidad ni al gobierno de la ciudad facilitó la comprensión de la propuesta y redujo la sospecha. La visión del experto y su aval técnico generó confianza, y permitió avanzar en la discusión y concertación. Esta situación deja una enseñanza

muy clara: es importante que las comunidades en este tipo de proyectos cuenten durante el proceso con un apoyo técnico neutral que les permita establecer interlocución en un alto nivel y ganar experiencia para el planteamiento de sus propuestas.

Por otro lado uno de los riesgos que se evidencian en este proceso es el de la cooptación de la representación y vocería de la comunidad por un solo actor o grupo de líderes. En este caso el comité "No se tomen Las Aguas" inició su actividad reivindicando su representación y vocería general de toda la comunidad. A pesar de esto, sus líderes más visibles pertenecen a uno solo de los conjuntos de vivienda de la zona, y en el proceso de discusión y concertación con este sector se fue haciendo evidente que su representatividad no se extendía a todos los actores y áreas dentro del proyecto. Específicamente se hizo claro que sus voceros representaban directamente a tal conjunto de vivienda y a algunas áreas vecinas dentro de la misma manzana; sin embargo, sus pretensiones y propuestas incluían y afectaban a otros actores y áreas dentro del proyecto. Esta situación mostró la importancia de contar con la mediación de actores públicos capaces de salvaguardar los intereses de aquellos que no estaban representados en la mesa. Al final, los acuerdos representan un balance entre diversos actores y no están solamente dirigidos a beneficiar a un sector determinado.

Lo que resulta evidente en el proceso de organización de algunos actores de la comunidad en el mencionado comité es que quienes más rápida y fácilmente se organizaron y presionaron para conseguir influir en los temas que consideraban que el proyecto aún no había incorporado, fueron aquellos en mejores condiciones socioeconómicas. Aunque su discurso siempre fue incluyente e interesado por la comunidad en general, su prioridad fue salvaguardar los intereses e intentar maximizar los beneficios de un grupo de actores de la comunidad que coincide con aquellos que hoy se encuentran en la mejor situación. Por esta razón es muy importante que en el proceso de discusión y concertación se cuente con actores neutrales que puedan procurar balance y satisfacción de los intereses y necesidades de

otros, especialmente de aquellos que están en la situación de mayor vulnerabilidad, para evitar justamente que sean estos quienes terminen invisibilizados y sin beneficios equitativos a su favor.

En este punto es muy importante que la propuesta de distribución de cargas y beneficios esté muy clara y bien estructurada, para que sea evidente que cualquier modificación o alteración en la misma afecta a todos los involucrados y que, por tanto, cualquier beneficio adicional a algún grupo va en detrimento de los demás; así, obtener mayores beneficios por arriba del balance equitativo requiere necesariamente sacrificar o disminuir los beneficios de otros. En el fondo, de lo que se trata es de hacer evidente el dilema de acción colectiva en el que están inmersos los actores involucrados, pues para maximizar sus beneficios tienen que sacrificar los de los demás, con la posibilidad de que tal situación termine por bloquear o inviabilizar el proyecto como uno todo.

Aunque en el trabajo inicial de conocimiento del barrio y su población se identificaron los actores líderes y las organizaciones sociales presentes en el área, es evidente que el proyecto Fenicia no encontró una organización comunitaria fuerte, cohesionada y bien establecida. Sin embargo, el proceso que se dio con la formulación del plan parcial y la movilización que ha propiciado la Universidad con el proyecto parece haber incidido en nuevas formas de organización y liderazgo. Esta situación puede ser muestra de que este tipo de proyectos y procesos no requieren necesariamente como precondición una comunidad bien organizada con estructuras definidas sino que, por el contrario, el proceso de diseño y gestión de un proyecto urbano a través del reajuste de terrenos puede ser un escenario propicio para lograr mayor organización y liderazgo en una comunidad.

Una de las principales innovaciones a las que apunta este proyecto es contar con una estructura concertada de gobernanza para su fase de ejecución. El desarrollo del proceso de formulación y concertación de la propuesta urbana mostró la necesidad de depurar, mejorar e intensificar la participación de la comunidad una vez aprobado

el plan e iniciada formalmente su ejecución. Normalmente se considera la participación en proyectos urbanos como un requisito o etapa en la fase de diseño; por el contrario, en este proyecto se ha considerado que es crucial que existan mecanismos de representación y toma de decisión durante el desarrollo del proyecto, los cuales faciliten la interacción y comunicación entre los diferentes grupos y actores involucrados. La existencia de órganos formales de dirección y gobierno con representación de los diversos actores involucrados es una forma clara de avanzar en nuevas formas de gobernanza urbana y de contribuir a generar canales de confianza y consenso, base esencial para un proceso de reajuste de terrenos.

Por último, y volviendo a nuestra propuesta de análisis a partir del marco propuesto por Susan Feinstein, podemos proponer un análisis comparativo de los tres casos desde la perspectiva de equidad, democracia y diversidad. En relación con los avances en términos de equidad, el caso de Manzana 5 no muestra medidas dirigidas a proteger a los moradores del lugar. La expropiación no permite ninguna medida de protección o mitigación de los impactos sobre los moradores de la zona, y tampoco promueve la vinculación de los propietarios en los beneficios que se consiguieron con el proceso de ensamblaje de la tierra; además, no se prevé que a este proyecto pueda llegar población de ingresos bajos o medios. El objetivo básico es promover la llegada de nueva población residente a la zona con un perfil socioeconómico muy diferente al de la población que ahí residía. Tampoco se contempló nunca en la estructuración del proyecto la existencia de algún porcentaje para viviendas sociales.

Para el caso de Proscenio, en términos de equidad, el proyecto se centra en la promoción de la llegada y permanencia de población adinerada. Son nulas las estrategias y políticas en torno a la construcción de espacios para vivienda social, o comercio local o barrial. Por su parte, el caso de Fenicia representa un claro avance frente a los déficits en este aspecto de los dos proyectos anteriores. En primer lugar se contempla la participación de los propietarios en la valorización inmobiliaria

que se va a producir en la zona, y se promueve de diferentes formas su permanencia en el área. Igualmente, se prevé la producción de viviendas sociales y se establecen una serie de programas sociales dirigidos a la población más vulnerable.

En términos de democracia, la principal crítica a los procesos de Manzana 5 y Proscenio justamente tiene que ver con los limitados espacios de discusión y concertación que se dieron en su proceso de formulación. En ambos casos las críticas e indisposición de los moradores de tales áreas tienen que ver con un gran déficit de apertura y discusión sobre los proyectos que se plantearon. En este aspecto, el déficit de participación y discusión abierta en el caso de Manzana 5 es particularmente agudo. Dado que en este caso se utilizó un régimen sui generis para la aprobación del proyecto, el proceso de formulación y conceptualización de la propuesta de renovación urbana fue realizada totalmente a puerta cerrada por la administración de la ciudad, sin ninguna correspondencia con los objetivos de consulta y democracia que se establecieron en el plan zonal del centro de la ciudad para cualquier intervención en esta área de Bogotá.

Por su parte, en el proyecto de Fenicia las formas de discusión, información y concertación pública que se han utilizado han sido más amplias y variadas que las previstas en el procedimiento legal de formulación y aprobación de un plan parcial. La intención de darle mayor legitimidad al proceso y al proyecto lleva a que se hayan previsto canales democráticos de discusión y concertación con los diferentes actores involucrados, y especialmente con los moradores de la zona, incluso para la fase de ejecución del proyecto.

En relación con la diversidad, aunque los tres casos apuestan por la mezcla de usos, ni Manzana 5 ni Proscenio promueven la diversidad de la población que podría llegar a las nuevas construcciones. Por el contrario, el proyecto de Fenicia tiene un claro acento en la mezcla de usos y en la diversidad social, al propiciar la permanencia de la población residente actual y la atracción de nuevos residentes que pueden ser de diversas condiciones socioeconómicas.

BIBLIOGRAFÍA

Archer, R.W. (1980). *A Municipal Land Pooling Project in Perth.* Australian Journal of Public Administration, 39(1), 70-88.

Archer, R.W. (1984). *Land Management for Adequate Land Supply and Planned Land Use in Asian Cities. HSD working paper 15. Human Settlements Development Programme.* Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). Decreto 173 de 2013, "Por el cual se decide un recurso de reposición interpuesto en contra del Decreto Distrital 024 de 2013 "Por el cual se delimita la Unidad de Actuación Urbanística No. 1 del Plan Parcial de Renovación Urbana 'Proscenio': ubicado en la localidad de Chapinero" en Diario Oficial, Bogotá.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2010). Decreto 334 de 2010, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "PROSCENIO" ubicado en la Localidad de Chapinero, Sector normativo No. 22 de las Unidades de Planeamiento Zonal 88 y 97, El Refugio y Chico Lago" en Diario Oficial, Bogotá

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014). Decreto 420 de 2014, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Triángulo de Fenicia ", ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones" en Diario Oficial, Bogotá

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

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

Connellan, O. (2002a). *Land Assembly for Development. The Role of Land Pooling, Land Readjustment and Land Consolidation.* Trabajo presentado en FIG XXII International Congress, Washington, DC.

Connellan, O. (2002b). *Land Assembly for Development: Something Borrowed, Something New?* Trabajo presentado en Lincoln Institute of Land Policy Conference, Cambridge, MA.

Crookston, M. (1996). *The Compact City and the Quality of Life.* En M. Jenks (Ed.), *The Compact City - A Sustainable Urban Form* (pp. 134-142). London: E. & F.N. Spon.

David, K.P. (1976). *Land Use.* New York: McGraw-Hill.

Doebele, W.A. (1982). *Land Readjustment. A Different Approach to Financing Urbanization.* Lexington, MA: Lexington Books.

Doebele, W.A. (2002). *Introductory Remarks.* Trabajo presentado en Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, M.A.

Feinstein, S. (2011). *The Just City.* New York: Cornell University Press.

Fischer, F., y Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham, NC: Duke University Press.

Forester, J. (1999). *The Deliverative Practitioner.* Cambridge, MA: MIT Press.

Galanter, M. (2001). *¿Por qué los poseedores salen adelante? Especulaciones sobre el límite del cambio jurídico.* En M. García (Ed.), *Sociología Jurídica.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Garange, A. La, y Jung, H.N. (2004). *The Commodification of Land and Housing: The Case of South Korea.* *Housing Studies*, 19(4), 557-580.

Glaeser, E. (2011). *El Triunfo de las Ciudades.* Madrid: Taurus.

Glass, R. (1964). *London. Aspects of Change.* London: Center for Urban Studies.

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

Hong, Y. (2007). *Introduction.* En Y. Hong y B. Needham (Eds.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action.* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hong, Y., y Brain, I. (2012). *Land Readjustment for Urban Development and Post-disaster Reconstruction.* *Land Lines*, 2-9.

Hoyos, C., y Pinilla, J. F. (2014). *Forms of Landmanagement in Urban Renewal. Between Expropriation and Land Readjustment: Some Reflections Based on Istanbul.* *Law Review BahcesehirUniversitesi (Special Issue)*, 219-233.

Innes, J. (1995). *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice.* *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-189.

Inoue, T. (1985). *Applicability of Kukaku Seiri to Urban Development.* Trabajo presentado en International Seminar on KukakuSeiri, Tokyo, Japan.

Karki, T.K. (2003). *Implementation Experiences of Land Pooling Projects in Katmandu Valley.* *Habitat International*, 28(1), 67-88.

King, R. (1977). *Land Reform: A world Survey.* London: G. Bell & Sons Ltd.

Kuppers, H. (1982). *Thoughts on "Lex Adickes"*. Trabajo presentado en International Seminar on Urban Development Policies, Nagoya, Japon.

Larsson, G. (1997). *Land Readjustment: A tool for Urban Development*. Habitat International, 21(2), 141-152.

Olsen, J., y March, J. (2006). *Elaborating the "New Institutionalism"*. En S. Binder, R. Rhodes, y B. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-23). New York: Oxford University Press.

Masser, I. (1987). *Land Readjustment: An Overview*. Third World Planning Review, 9(3), 205-210.

Minerbi, L., Nakamura, P., Nitz, K., y Yanai, J. (1986). *Land Readjustment: The Japanese System, A reconnaissance and a Digest*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Morales, L. (2009). *Megaproyecto en Bogotá enfrenta a Vecinos*. Revista Semana, fecha: 2009/05/28. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/desarrollo-urbano/articulo/megaproyecto-bogota-enfrenta-vecinos/103549-3>

Newman, P., y Kenworth, J. (1989). *Cities and Automobile Dependency*. An International Sourcebook. Victoria: Gower Publishing Group.

Owens, S. (1992). *Energy, Environmental Sustainability and Land Use planning*. En Breheny (Ed.), *Sustainable Development and Urban Form*, (pp. 79-105). London: Pion Limited.

Owens, S. (1994). *Can Land Use Planning Produce the Ecological City?* *Town y Country Planning*, June, vol 63: 170-173.

Pacione, M. (1990). *Urban Problems*. An applied urban analysis London: Routledge.

Pinilla, J.F. (2012). *Propiedad privada Vs. planeación urbana en Colombia. ¿Quién manda a quién?* En J. F. Pinilla y M. Rengifo (Eds.), *La Ciudad y el Derecho*. Bogotá: Editorial Temis.

Pinilla, J.F. (2014). *A New Approach to Urban Renewal in Bogotá: The Fenicia Project*. En Y. Hong (Ed.), *Land Readjustment and Governance in Developing Countries*. UNHABITAT, Land Governance Lab [Manuscrito en preparación].

Schrock, M. (2012). *The Potential Use of Land Readjustment as an Urban Redevelopment Strategy in the United States: Assessing Net Economic Value*. (Tesis de maestría), MIT, Cambridge, MA.

Seele, W. (1982). *Land Readjustment in the Federal Republic of Germany*. En W. A. Doebele (Ed.), *Land Readjustment* (pp. 175-206). Lexington, MA: Lexington Books.

Sorensen, A. (2000a). *Conflict, Consensus or Consent: Implications of Japanese Land Readjustment Practice for Developing Countries*. Habitat International, 24, 51-73.

Sorensen, A. (2000b). *Land Readjustment and Metropolitan Growth: An Examination of Suburban Land Development and Urban Sprawl in Tokio Metropolitan Area*. *Progress in Planning*, 53(4), 281-330.

Turk, S. (2008). *An Examination for Efficient Applicability of the Land Readjustment Method at the International Context.* *Journal Planning Literature*, 22, 229-242.

Turk, S. (2009). *Applicability of Land Readjustment Method in Urban Renewal: An Examination of Three Cases in Turkey.* Trabajo presentado en Planning, Finance, and Urban Readjustment Conference, Eilat, Israel.

UNHABITAT. (1990). *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000.* Nairobi: United Nations.

UNHABITAT. (2013). *A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles.* Discussion Note 3 Urban Planning.

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

Yomralioglu, T. (1993). *A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustment and its Implementation Using Geographical Information Systems.* Tesis de doctorado en la Universidad de New Castle.

Yomralioglu, T. (1994). *A Value-Based Approach for Urban Land Readjustment.* Trabajo presentado en FIG. XX International Congress, Melbourne.