

Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá: entre el redesarrollo urbano y la producción desigual del espacio habitacional urbano

Towards a descriptive examination of social housing in urban renewal plans in downtown Bogotá: between urban redevelopment and uneven production of urban living space

Juan Camilo Álvarez Naranjo¹

Resumen

El presente texto, indaga acerca del problema de la vivienda social en Bogotá en el marco de los planes parciales de renovación urbana en el centro de Bogotá. Para tal consideración se plantea un análisis desde las tensiones y conflictos que se producen en el desarrollo de los proyectos Estación Central y Triángulo de Fenicia desde con miras a una perspectiva crítica, la cual examina la producción espacial de la zona desde un enfoque descriptivo multivariado, el cual permite observar la forma desigual en la construcción de espacio geográfico, así como observar los alcances y limitaciones de las intervenciones urbanas del sector.

Palabras clave: planes de renovación urbana, centralidad, obsolescencia urbana, vivienda social.

Abstract

This text investigates the problem of social housing in Bogotá within the framework of partial urban renewal plans in downtown Bogota, these as from of densification, revival and redevelopment in areas that have some type of loss either functional, or by urban obsolescence, these in interaction with the proposed urban norms for the city, as well as the disposition of urban uses and activities, as opposed to the tensions that are analyzed for their concretion due to the form of production and with This assesses the level of scope that this form of urban geographic space production has. This text investigates the problem of social housing in Bogotá within the framework of partial urban renewal plans in downtown Bogotá. For such

¹ Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Magíster en Geografía Mención Intervención Ambiental y Territorial, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Email: juanovaro@gmail.com

Cómo citar: ÁLVAREZ NARANJO, J.C. (2020). Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá: entre el redesarrollo urbano y la producción desigual del espacio habitacional urbano. *Revista de Geografía Espacios*, 10(19), p. 104-127. DOI: 10.25074/07197209.19.1561

consideration, an analysis is proposed from the tensions and conflicts that occur in the development of the “Estación Central” and “Triángulo de Fenicia” projects from a critical perspective, which examines the spatial production of the area from a multivariate approach that allows observing the shape uneven in the construction of geographic space, as well as observing the scope and limitations of urban interventions in the sector.

Keywords: urban renewal plans, centrality, urban obsolescence, social housing.

Introducción

El examen del presente artículo invita a reflexionar sobre tres dimensiones que son importantes a la hora de generar una apreciación en este tipo de indagaciones. El primero de ellos, es el reconocimiento del marco analítico a través de la apuesta crítica que expone la geografía marxista y particularmente aquellos avances que se han desarrollado en América Latina, en diálogo con autores anglosajones que dan una explicación de problemas asociados a la producción social del espacio, la distribución desigual de los espacios y los procesos metropolitanos.

En un segundo momento, se plantea la problemática en la cual se cuestiona la idea de cómo las estrategias para el diseño de planes de inserción de la política de vivienda social ingresan en las áreas centrales; porque, si bien responde a la demanda habitacional, ésta se hace de forma tenue y sin responder a las disposiciones de ley, ya que estas demandan que sea el 20%² del proyecto (en poblaciones de más de cien mil habitantes) las que sean ocupadas en alguna modalidad de vivienda social, ya sea esta vivienda de interés prioritario o vivienda de interés social.

105

En último término, el texto plantea una problematización acerca de la forma de resolución al conflicto que sugiere una producción de espacio construido en áreas de renovación en su modalidad de redesarrollo, el cual ha generado un desplazamiento de la población establecida en la zona, debido a que la acumulación de capital es fundamental para amortiguar el costo de producción de la vivienda, esto a las agencias de producción espacial les crea contradicciones el mantenimiento de la población en esas áreas una vez ya renovadas, producto del bajo ingreso de la población y el alto costo de la producción.

Para ello se debe partir del principio articulador de la totalidad en la producción de los espacios que da la geografía crítica marxista, la cual emplea teórica y metodológicamente a través del método concreto abstracto concreto, que se usa en este artículo, un marco general que asume una postura que abarca la totalidad de lo real a través de las categorías de producción (en este caso espacial) y las estructura de clases que levanta un esquema de

² De hecho, de acuerdo con el subcapítulo V del decreto 364 del 2013 por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., y sujeto a la Ley 388 de 1997 y el Decreto de ley 19 de 2012, así como al Decreto Nacional 075 de 2013, en el cual se establecen porcentajes obligatorios, calificación y localización de la vivienda de interés social y prioritario en su artículo 346, en donde el porcentaje destinado para ese fin en áreas de renovación con modalidad de desarrollo es del 30% y de redesarrollo del 20%, esto en cumplimiento de las especificadas de la norma.

representaciones, vivencias y concepciones en las áreas centrales de la ciudad de Bogotá. Por ello es importante cuestionarse, ¿cómo analizar la política urbana del centro de Bogotá en el marco de los PPRU en su acepción de producción de vivienda social?

Producción espacial y normativa urbana en Bogotá

Nuestra única preocupación es que no tenemos suficiente tierra. Si yo tuviera mucha tierra, ¡no le tendría miedo ni al mismísimo Diablo! [...] El sirviente recogió la pala y cavó una tumba en la que Pajóm cupiera y allí lo enterró. Dos metros de tierra, de la cabeza a los pies, era todo lo que necesitaba (Tolstoi, 2011)³.

En la sociedad capitalista (Lukács, 1970), existe una tendencia que muchas veces condena a los análisis acerca de las formas económicas y de producción, a una falsa idea sobre la cual, se puede afirmar, que “[...] si se admite la acumulación sin límites del capital, se demuestra también su viabilidad sin límites... Si el modo de producción capitalista es capaz de asegurar sin límites el crecimiento de las fuerzas productivas, el progreso económico entonces, es invencible” (Lukács, 1979: 67-68).

Este crecimiento de las fuerzas productivas encuentra dos órdenes de aseguramiento; uno es mediante la generación de valor por el concepto de plusvalía, mientras que el segundo se da por la renta y la acumulación de capital producto del primero. Esta acumulación que para Harvey (2007) se convierte en la formula histórica de la burguesía fruto de la producción por la producción y la acumulación por la acumulación haciendo participe la forma de concretar las estructuras espacio-temporales a los flujos del modo de producción capitalista.

106

Esta acumulación, genera crisis por acumulación, que son en principio las que reactivan con posterioridad los sectores en donde la generación de renta está asegurada (o al menos encuentran una mejor posibilidad de generar ganancias). En el siglo XXI, esta tendencia está asociada a los países en vía de desarrollo en donde, se ve en la rentabilidad del suelo un nicho para la reinversión de las ganancias producto de la acumulación que le antecede. Para Harvey (2007; 2005), este sistema de acumulación genera ventas por localización, ya que al emprender proyectos de reinversión de capital fijo (aeropuertos, proyectos de inversión, complejos habitacionales urbanos), se abren nuevas expresiones del mercado que reactivan la acumulación de capital en un orden total aprovechando las ventajas de la localización del nuevo espacio construido.

Dicho fenómeno, ha sido bien leído por los capitalistas del mundo que encuentran en los países en vía de desarrollo un gran aporte al sistema de acumulación -que para Jaramillo (2016) es importante en el contexto latinoamericano ya que el mecanismo de acumulación es quien va amortiguar los costos en la producción de espacio construido, sometiéndose al proceso de renta de suelo urbano-, debido al crecimiento cada vez más fuerte de sus economías, el traslado de mano de obra para el tercer sector económico (prestación de servicios) y junto con ello, un aporte al PIB de los países que marcan esta línea de desarrollo por urbanización. Eso sin ninguna

³ Publicado originalmente en el año de 1885.

duda ha hecho que el fenómeno urbano (noción espacial más visible dentro del sistema productivo de la modernidad), crezca de forma abrupta en estos países.

En Colombia, el crecimiento económico y el crecimiento urbanos ha sido en las últimas décadas un fenómeno de enorme cuantía como consecuencia de la forma de desarrollo por urbanización. Sobre ello Montoya (2016) hace un ejercicio importante en torno a observar el fenómeno de expansión urbana metropolitana de la ciudad postindustrial, marcado por el crecimiento económico, la dinamización del sector de prestación de servicios, el crecimiento de la planta física y la propuesta de la generación de una ciudad compacta, con lo que se ubica, en tiempos neoliberales un fenómeno de nueva ecología urbana y una nueva morfología social⁴. Sin embargo, uno de los principales problemas para el país es hacer confluir los instrumentos de ordenamiento del territorio, ya que según Cuervo y Jaramillo (2009) con la oferta de vivienda es cada vez más alta, y la política urbana y su instrumentación no logran establecer un mecanismo de racionalización del recurso con el fin de generar un módulo distributivo idóneo.

En consecuencia, lo que se ve en el territorio colombiano, son asentamientos informales en las áreas periféricas de las ciudades y centros urbanos, ya que de acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2018), en los últimos 30 años, las ciudades y municipios de Colombia han crecido de forma informal, esto con base a una investigación que afirma que el 50% de las áreas urbanas como Bogotá, Soacha, Cali, Medellín, Yopal, entre otras, han creado mecanismos de expansión urbana de manera ilegal, así mismo:

El análisis realizado por el Ministerio refleja que el crecimiento de “barrios piratas” y asentamientos informales tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos que se traduce en: aumento de la inseguridad, precariedad en la prestación de los servicios públicos, obstrucción de obras públicas, evasión fiscal y extra-costos al presupuesto (Ministerio de Vivienda, 2018).

107

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas, un indicador que permite observar e identificar el avance sobre materia habitacional en términos cuantitativos y cualitativos es el de déficit habitacional. Allí, se tienen en cuenta “[...] deficiencias y para las cuales se requiere adicionar nuevas viviendas al stock de viviendas adecuadas, o hacer intervenciones para que las viviendas se encuentran en las condiciones necesarias para garantizar la habitabilidad por parte de los hogares” (DANE, 2020: 1). En ese sentido, la medición que se desarrolla a propósito del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018 arroja que el país ostenta un déficit de tipo cuantitativo de 9,8% de hogares, no obstante en Bogotá es del 14,1%. La información se puede observar de la siguiente forma (Tabla 1).

⁴ Se recomienda observar el texto John Williams Montoya acerca de la globalización y el neoliberalismo en la forma urbana de Bogotá durante la fase posindustrial en el libro *Metropolizaciones Colombia-Chile: Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción*.

Tabla 1. Hogares en déficit cuantitativo de vivienda por departamentos y componentes

Lugar	Número de hogares	Tipo	Paredes	Cohabitación	Hacinamiento no mitigable	Hogares en déficit cuantitativo
Bogotá D.C.	2.514.143	1.378	7.803	79.562	10.683	96.947
Nacional	14.060.645	19.279	949.251	319.401	173.193	1.378.829

Fuente: elaboración propia con base en el DANE (2020).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 51 de la constitución política de 1991 manifiesta que “todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna”, lo que es cierto es que el Estado no ha tenido aún la capacidad de generar una agenda que materialice esa meta en términos de derechos tanto en la apuesta pública en política, como tampoco en acciones de gestión que inviten de manera pertinente y competente, a la formulación de proyectos y formas de financiación de los mismos para resolver o al menos disminuir los problemas en materia de vivienda en el país.

Esto se debe, principalmente, a la forma de atención de estas necesidades que como afirma Harvey (1977) es contemplada por la demanda del mercado -vale decir, con la apertura al mercado de suelos, los más grandes dinamizadores en torno a la financiación y consecución de proyectos de vivienda social han sido agentes inmobiliarios privados-, ya que la demanda latente (producto del planeamiento urbano y la gestión territorial) no está siendo capaz de prever. Por tanto, tanto la Ley 9 de 1989 por el cual se dictan normas de planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones y la Ley 388 de 1997 por el cual se modifica la ley anterior, que es el que regula el desarrollo territorial y urbano, evidencian el traslado normativo del “derecho a la vivienda digna” constitucional al de la función social y ecológica de la propiedad⁵.

Bajo esta idea, y producto de la entrega de las necesidades sociales a la demanda del mercado se crea la Ley 3 de 1991, la cual establece el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (VIS) el cual si bien establece un subsidio familiar de vivienda, entrega al mercado (y particularmente al mercado financiero) que pasa del Instituto de Crédito Territorial (ICT)⁶ a la multibanca privada con lo que la forma de adquisición de vivienda se basa en los sistemas de subsidio a la demanda y por lo tanto, de acuerdo con Cuervo y Jaramillo (2009), son las poblaciones con menor ingreso las más perjudicadas, ya que al contrario de estimular la demanda en ese sector siendo el más necesitado del recurso, la línea de crédito impide que éstos adquieran una adquisición de la vivienda por medio del endeudamiento, generando finalmente que sea la clase media y alta los que puedan acceder a soluciones habitacionales.

⁵ Ver el artículo 2 de la ley 388 de 1997.

⁶ Así como de la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, el Banco Central Hipotecario -BCH-, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y las Cajas de Compensación Familiar, para ver esa transición el artículo recomienda ver el texto de Nicolás Cuervo y Samuel Jaramillo (2009) en el cual los autores caracterizan la forma de transición del sistema de banca especializada en el sector vivienda, al sistema de multibanca.

Bogotá sufre este problema de forma más latente, debido a que su escala, dentro de la división territorial y administrativa del país: Departamento, Municipio, Distrito y en ciertos casos áreas metropolitanas se ha visto trastocada por la ejecución de la estrategia de Planeación Territorial, materializada en el Decreto 364 de 2013 por el cual se modifican las normas urbanísticas de plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante el decreto distrital 619 del 2000, revisado por el decreto 469 de 2003 y compilado por el decreto distrital 190, el cual estipula que Bogotá se debe proyectar en torno a la noción de ciudad-región conllevando a que la ciudad y el área metropolitana en términos de gestión considere de manera autónoma la falta de suelo urbano para la construcción de vivienda, y particularmente vivienda social.

Esto ha hecho que las autoridades tomen la decisión de generar planes parciales (que además tiene un componente importante de redensificación), que son instrumentos de redesarrollo para la activación de sectores estratégicos en áreas consolidadas que han perdido dinamismo y se enfrentan incluso a la pérdida funcional de los espacios, y más allá aún, a la misma obsolescencia urbana (Arazo, 2011; Cabrera, 2013).

De conformidad con la Ley 388 de 1997, las definiciones de estrategias territoriales están asociadas al “[...] uso ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales” (Congreso de Colombia, 1997). Así entonces, los planes parciales de renovación urbana como herramienta urbanística, se manifiestan en función de una estrategia integral de revitalización de sectores consolidados, donde los proyectos urbanísticos suelen aprovechar la localización, debido a una menor inversión por estar en áreas consolidadas, donde la infraestructura de servicios está casi garantizada y además ostenta una estimación –producto de la especulación financiera- de la renta del suelo muy valiosa. 109

Si bien el Artículo 92 de la Ley 388 de 1997, obliga a los planes parciales de renovación urbana diseñados por los distritos y municipios a incorporar de acuerdo con el déficit de VIS en sus proyectos soluciones habitacionales, lo cierto es que estos encuentran una problemática compleja. La primera, es que el valor del suelo en áreas consolidadas es más alto, por lo tanto se hace inviable grandes estrategias de incorporación de VIS; en segundo término, pocas veces ofrece soluciones habitacionales a los habitantes que se encuentran en las zonas sometidas a los proyectos, debido a que la capacidad adquisitiva de éstos es directamente proporcional con el tipo de ocupación en áreas de vulnerabilidad social, lo cual convierte al habitante de dicha zona en la expresión social de su entorno, es decir, la de un área altamente degradada; y en tercer término las inmobiliarias encargadas de la construcción y los bancos que financian los proyectos, prefieren construir establecimientos para otro tipo de uso que les garantice una mejor rentabilidad a su inversión. Por ello, el porcentaje de VIS en Bogotá (y sobre todo en las áreas centrales) en el marco de los planes parciales de renovación urbana muy bajos.

Por lo tanto, teniendo todo este panorama de problematización, cabe preguntar ¿cómo se aborda el déficit de necesidad habitacional en los proyectos de renovación urbana en las áreas centrales de Bogotá bajo el modelo de Viviendas de Interés social y Vivienda de Interés prioritario? Ello consecuentemente involucra varios tópicos de análisis que vale la pena

encontrar de cara a las formas de ocupación, uso, garantías en materia de derechos del espacio territorial urbano en la ciudad de Bogotá y particularmente en su área central.

El planteamiento de objetivos para dilucidar el anterior cuestionamiento involucra generar una descripción del déficit de necesidad habitacional en los proyectos de renovación urbana en las áreas centrales de Bogotá bajo el modelo de Viviendas de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, en donde en primer lugar se caracterice el tipo de planes de renovación urbana en el centro de Bogotá teniendo en cuenta la delimitación espacial propuesta por el PZCB⁷ que tienen complejos habitacionales de VIS; en segundo termino contrastar los planes parciales de renovación en el centro de Bogotá (PZCB) que tienen complejos habitacionales de VIS; posteriormente identificar las formas producción social del espacio en las necesidades del mercado en los proyectos habitacionales de VIS en los planes parciales de renovación urbana y finalmente, relacionar las necesidades del mercado inmobiliario en la acumulación capitalista con la falta de prioridad de VIS en los planes parciales de renovación urbana en el centro de Bogotá.

Centro de Bogotá: planes parciales. Triángulo de Fenicia y Estación Central

Para la delimitación del área de estudio, se privilegiaron aquellos espacios sometidos temáticamente al panorama que ofrece la renovación urbana en el centro tradicional del área metropolitana de Bogotá D.C. Estas, a su vez, están dispuestas en el marco de la operación estratégica del Plan Zonal del Centro de Bogotá (PZCB) y las fichas normativas de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) a partir del Decreto Distrital 492 del año 2007.

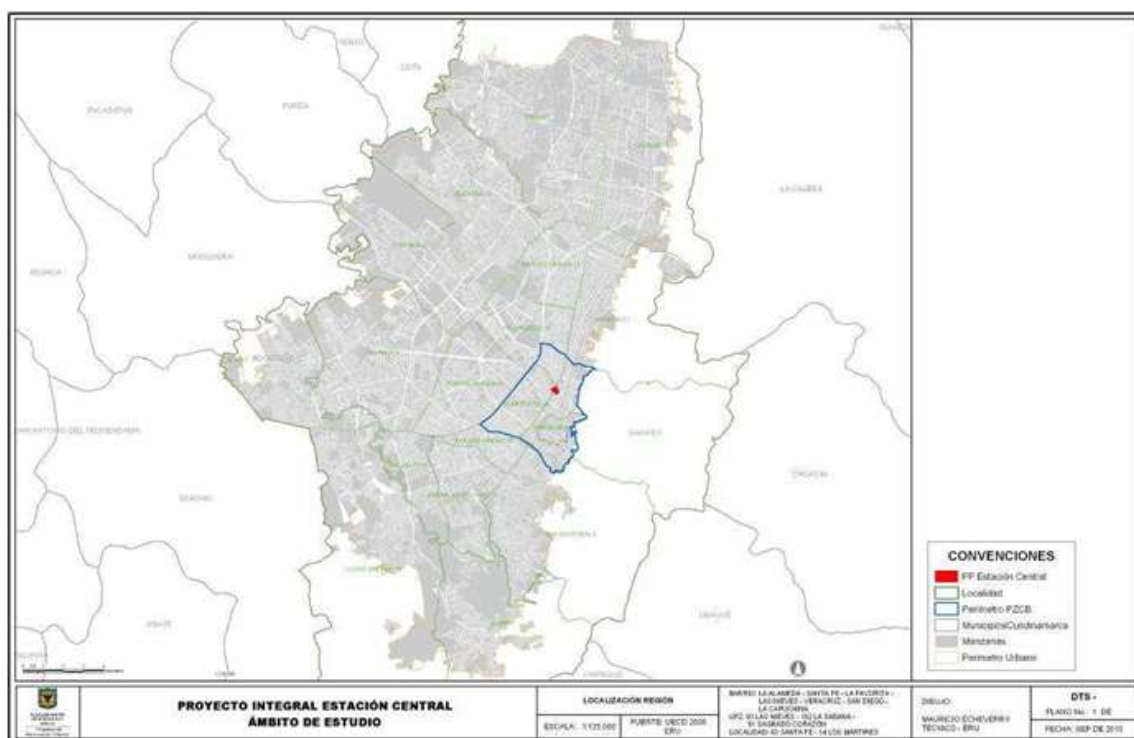
110

Este instrumento, indica “que Bogotá deberá, en armonía con los objetivos de largo plazo para el ordenamiento territorial, avanzar hacia un modelo de ciudad región diversificado, con un Centro especializado de servicios, haciendo énfasis en el equilibrio y la equidad territorial para el beneficio social” (Art. 1. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007), con lo cual el primer panorama de zonificación sería en términos espaciales el área comprendida por lo que se denomina centro tradicional. Es decir, el centro histórico de la ciudad y el centro administrativo, integrando de la forma más armónica bajo la designación de “[...] usos del suelo para la localización de actividades que responden a las funciones propias del Centro. Allí coexisten usos de vivienda, comercio, servicios, y dotacionales, que configuran sectores específicos y responden al modelo de ordenamiento propuesto” (Art. 4. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Esto es el polígono que comprende la delimitación al oriente por la Avenida Circunvalar y al occidente la Avenida NQS -carrera 30-, al norte por la calle 32 -con extensión en las fichas normativas de los barrios La Perseverancia (calle 36)- y al sur hasta la calle 6. Localidades: Santa Fe, Mártires, Teusaquillo y Candelaria (Figura 1).

⁷ Plan Zonal del Centro de Bogotá.

Figura 1. Plan Zonal del centro de Bogotá



Fuente: documento de soporte técnico. Secretaría de Habitat, E.R.U. de Bogotá (2012).

111

La zonificación comprende un área alrededor de 1016,5 hectáreas, en las cuales el plan proyecta una serie de modalidades y tratamientos de acuerdo con el uso del suelo, las competencias de este y la aglomeración de actividades, con lo cual se destacan los siguientes tratamientos que orientarán la activación del centro: conservación, renovación urbana y consolidados.

Teniendo en cuenta este precedente, vale mencionar que de acuerdo con Álvarez (2017), Bogotá en su totalidad tiene veintiún planes de renovación urbana, algunos de actuación estratégica y con una escala menor, vale decir, cambios en el uso de suelo para activación de menos de una hectárea. Además, la Secretaría de Planeación Distrital (2017), afirma que “nuestro objetivo es promover la inversión de capital privado para generar transformaciones efectivas y eficientes del suelo de la ciudad teniendo como eje las condiciones y calidad de vida de sus ciudadanos”, con lo cual, el instrumento de renovación es ampliamente usado para cuatro modalidades: activación, reactivación, integración y de redesarrollo.

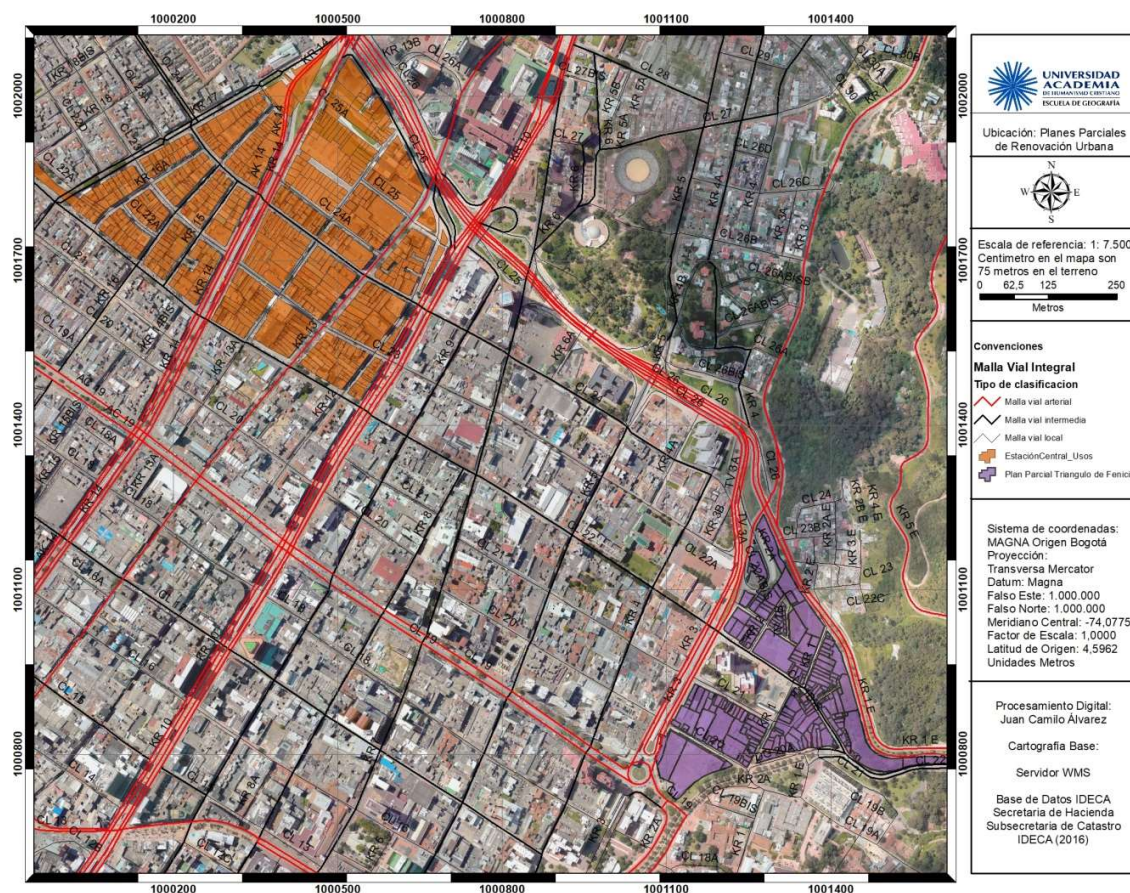
Cada uno de ellos tiene una escala distinta, los dos primeros son para zonas muy puntuales de la ciudad, en búsqueda de activación o reactivación a través de usos comerciales o potencialmente comerciales. En el tercer caso, es para generar redes de movilidad, y el último caso, son proyectos de gran escala que de acuerdo con el artículo 92 de la ley 388 de 1997 que es la que norma el ordenamiento del territorio, y que a su vez exige un porcentaje de vivienda

social incorporado en la formulación de los planes parciales de renovación urbana, ya que estos tienen por fin re urbanizar.

En ese orden de ideas, en el centro de Bogotá y bajo el marco de la delimitación y tratamiento del PZCB, se proyectan de los 21 planes o proyectos de renovación un total de doce para 2017, y se suma uno más en el 2018 de acuerdo con las disposiciones del Alcalde Mayor de Bogotá. No obstante, aprobados por la Empresa de Renovación Urbana (E.R.U) solo hay tres, y de ellos sólo se han ejecutado dos. El resto se encuentran en alguna de las etapas de revisión y/o aprobación del proyecto que se dan entre la secretaría de planeación, la secretaría de hábitat y la E.R.U.

Para dar cuenta del análisis se tomarán los dos proyectos que están ejecución, ya que cumplen con las condiciones para una evaluación del problema de vivienda en áreas centrales expuestas a Renovación Urbana, siendo estas el Triángulo de Fenicia y Estación Central. Ambos de naturaleza distinta y con un tratamiento urbanístico disímil; no obstante, lo importante es juzgar ambos proyectos a la luz del tratamiento de la vivienda social (Tablas 2 y 3, Figura 2).

Figura 2. Estación Central y Triángulo Fenicia



Fuente: elaboración propia a partir de la base de Datos del IDECA (2016) Secretaría de Hacienda.

Tabla 1. Tabla de Síntesis del proyecto Triángulo Fenicia.

Nombre del proyecto	Plan Parcial de renovación urbana Triángulo Fenicia
Ubicación	N: Av. Circunvalar. SO: Calle 20. W: Carrera 3.
Área Bruta (metros)	88.164,91
Tratamiento urbanístico	Renovación urbana
Modalidad	Re-Activación
Metros cuadrados para vivienda social	108 viviendas (3780 metros cuadrados)
Porcentaje de vivienda social	4.28 % del área bruta.

Fuente: elaboración propia a partir del documento de soporte técnico Plan Parcial Triángulo Fenicia (2014).

Tabla 2. Tabla de síntesis Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central

Nombre del proyecto	Plan Parcial de renovación urbana Estación Central
Ubicación	S: Calle 24 N: Av. Calle 26. E: Carrera 13 W: Tv. 17
Área Bruta (metros)	107.045,88
Tratamiento urbanístico	Renovación Urbana
Modalidad	Redesarrollo
Metros cuadrados para vivienda social	15.044,3
Porcentaje de vivienda social	14,05%

Fuente: elaboración propia a partir del documento de soporte técnico de la E.R.U., 2012.

Así entonces, teniendo una referencia espacial y territorial de los espacios de intervención, se hace necesario una construcción metodológica que permita con base a los objetivos, un desarrollo de la indagación planteada y que consienta ajustar medidas para la reflexión del estudio de la vivienda social en las áreas centrales en la ciudad de Bogotá en torno a las necesidades habitacionales, el acceso a la centralidad, éstas, sujetas al instrumento de planificación de los planes parciales de renovación urbana. Así pues, para dar continuidad, es importante hacer una serie de definiciones que de acuerdo con los tratamientos de ley (leyes, decretos y resoluciones), pueden iluminar ciertos conceptos que son importantes a la luz de la presente indagación (Tabla 4).

Tabla 4. Definiciones y tipologías residenciales vigentes

Concepto	Fuente	Definición
Vivienda de Interés Social	Decreto 0075 del 2012	Unidad habitacional que cumple los estándares de diseño urbanístico, arquitectónico, y de construcción y no exceda 135 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV)
Vivienda de Interés Prioritario	Decreto 0075 del 2012 Ley 617 del 2000	Unidad habitacional que cumple los estándares de diseño urbanístico, arquitectónico, y de construcción y no exceda 70 SMLV y cuya financiación se de en municipios con categoría 3,4,5 y 6 ⁸
Plan Parcial de Renovación Urbana	Ley 388 de 1997. Decreto 492 de 2007	Instrumento de planeación urbana que tiene dos tratamientos: redesarrollo y reactivación y cuyo principal objetivo es la integración, limitación, cambio y redensificación del suelo urbano

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos citados.

Análisis del valor predial

Con base a lo anteriormente referido, a través de información cartográfica se logra establecer una propuesta analítica que posibilita escenarios para la comprensión del fenómeno de la vivienda social en el centro de Bogotá, tanto de manera holística, como de forma puntual. Así entonces, de acuerdo con Olarte (2016) se debe tener en cuenta, que la localidad de Santa Fe,

⁸ De más de 100.000 habitantes y cuyos ingresos de inversión del SMLV es entre 60.000 a 100.000 SMLV. Vale decir, sólo pueden haber VIP, en emplazamientos de cierta escala y con capacidad de financiación de los municipios.

de acuerdo con la Secretaría de Planeación (2017) presenta el mayor déficit de vivienda por hogares en toda la ciudad, esto cuantitativamente representa un 16,8% lo cual es un asunto no menor. Además, este sector presenta el mayor déficit cualitativo de vivienda en Bogotá en las 20 localidades creadas, de lo que se sigue que el plan de articulación en torno a la rehabilitación del PZCB es sumamente necesario.

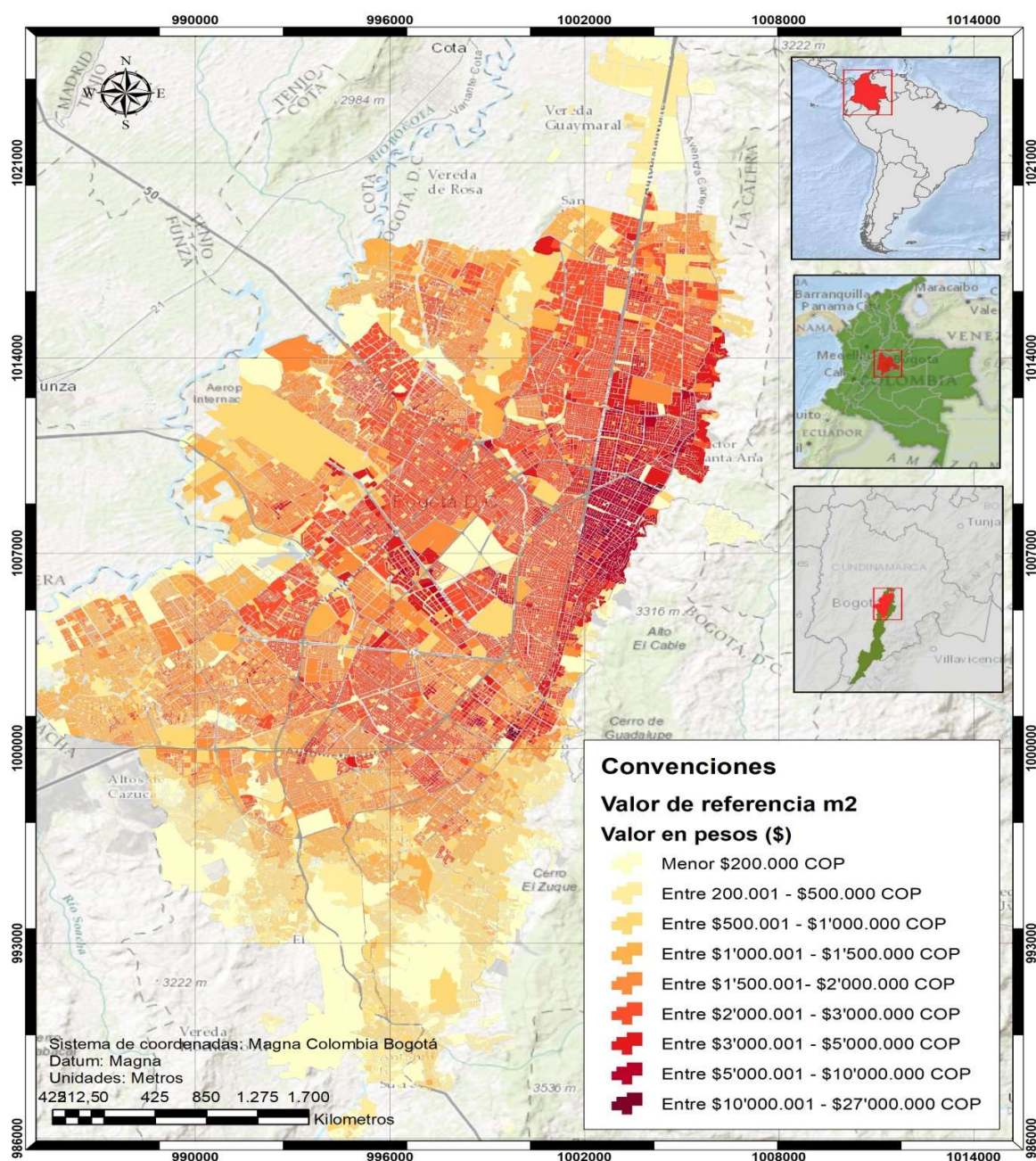
En ese orden de ideas, lo primero que se hace con el fin de alcanzar la caracterización de la zona, se comparan los precios de suelo por metro cuadrado bajo la modalidad catastral, es decir, cuanto, según la secretaría de hacienda de Bogotá vale el predio en consideración de elementos como: acceso a servicios, ubicación estratégica, estrato socioeconómico, uso del suelo, etc., y el precio comercial del predio, que es aquel que tiene en cuenta además de los elementos ya citados, el valor por sobre la especulación (ya sea de futuros proyectos), como también el diseño de la vivienda en pie, el número de metros completos que tiene el área, entre otros elementos.

Así entonces, podemos ver con respecto a Bogotá un valor de referencia por metro cuadrado de terreno del año 2017, de acuerdo con el registro de Secretaría de Hacienda Distrital, el cual posibilita un análisis respecto de la distribución espacial del área disponible y donde se asientan los proyectos inmobiliarios para la vivienda social. En ese sentido, se observa que es en las áreas periféricas donde se encuentran los valores más bajos, menor a \$94,20 US (\$300.000 COP) por m² hasta un máximo de \$313,99 US (\$2.000.000 COP), mientras que en el área del PZCB está entre \$313,99 US (\$2.000.000 COP), a \$627,68 US por m² (\$4.000.000 COP) (Figura 3)⁹.

⁹ La conversión a dólares es propia con la tasa de cambio del año 2016 que coincide con la información recolectada.

Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá: entre el redesarrollo urbano y la producción desigual del espacio habitacional urbano

Figura 3. Valores M2 en Bogotá

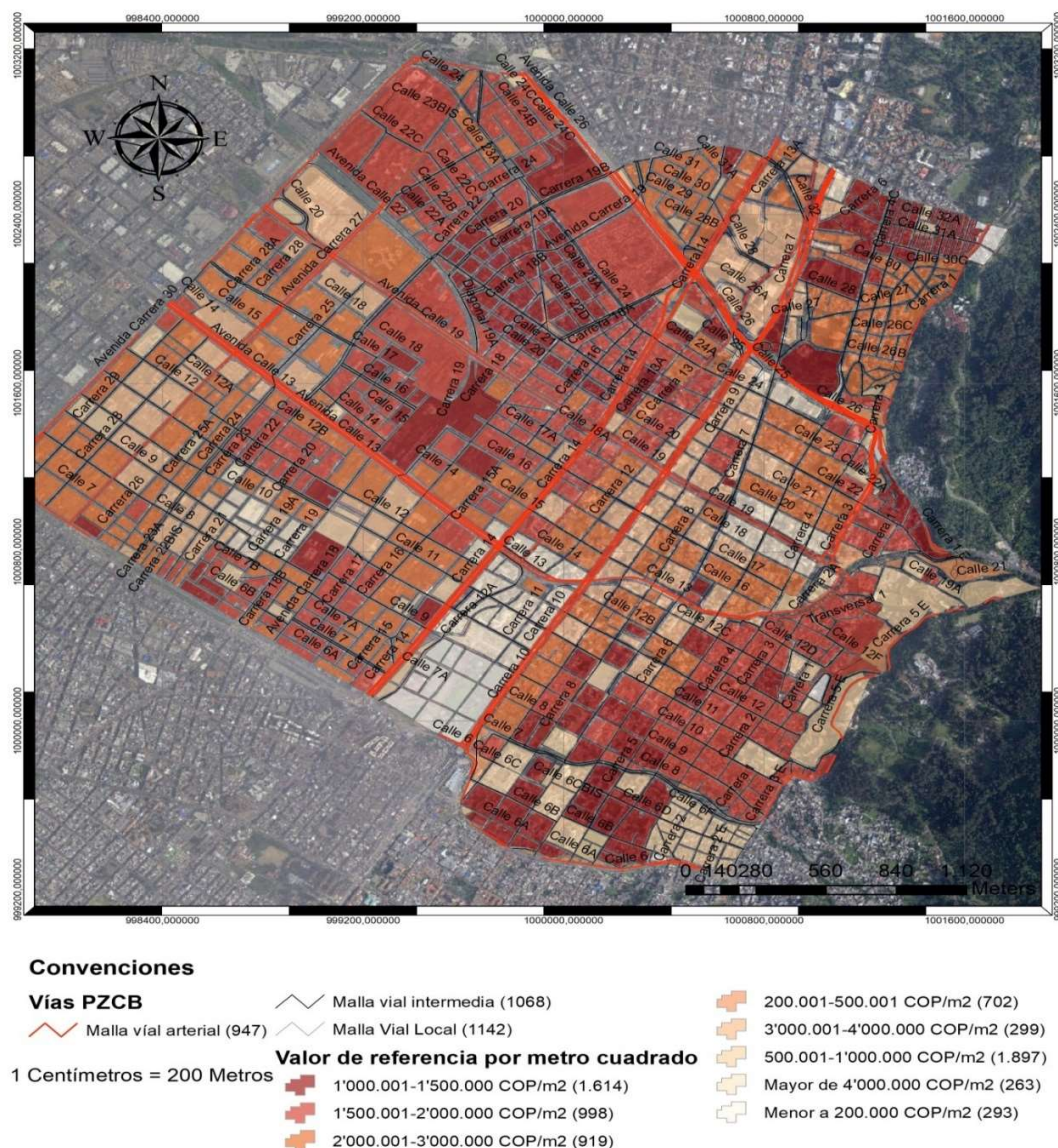


Fuente: elaboración propia a partir de datos IGAC y WMS de ESRI, Secretaría de Hacienda (2016).

Los proyectos inmobiliarios, por efectos de la presión del mercado buscan inversiones menores, lejos de la centralidad, lo que da razón a las causas de la muerte social del centro (Jaramillo, 1982). Ahora, los proyectos de planes parciales, opera el concepto de venta de predios por valor comercial, en donde se rebaja significativamente el precio en el valor por

metro cuadrado en las zonas de obsolescencia urbana. En el Documento de Soporte Técnico (2012), el valor de compra por parte de la E.R.U a los predios que se pueden acceder por compra¹⁰ es de alrededor de \$125 US por metro cuadrado, con lo cual vemos que en las áreas de renovación es más caro comprar el predio por parte de la inmobiliaria, aun cuando ésta ubica los precios comerciales más baratos de lo que aparecen en la línea catastral (Figura 4).

Figura 4. Referencia de valores por metro cuadrado en el PZCB



Fuente: elaboración propia con base datos IGAC y WMS de ESRI, Secretaría de Hacienda (2019).

¹⁰ Acá hay que aclarar que no es la única forma de adquisición de predios, por ejemplo, en los predios donde se cometió algún ilícito, el Distrito a través de un juez puede exigir la extinción de dominio, buena parte de la zona accede a esta figura.

Este análisis, puede definir la siguiente línea argumentativa, que ni la E.R.U, ni las empresas inmobiliarias acceden a generar un 20% de vivienda VIS o VIP porque ante la inversión lo más rentable es hacer apartamentos en la línea de adquisición para la clase media, es decir, fuera del límite de la vivienda social o cambiar el uso, con lo que no se genera la tarea de redensificación para la habitabilidad de los estratos bajos, sino simplemente para el comercio y servicios.

Análisis sobre la estratificación PZCB

Como afirma el DANE (2018), la

[...] estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones [...]. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas (DANE, 2018).

De acuerdo con ello, en el PZCB existe un amplio grado de estratificación, ya que, al oriente, se encuentra un remanente de un con una línea de ingresos mucho más sólida, de lo que se sigue, que estos estratos sean altos. Además de ello, la cercanía con el centro histórico y el centro internacional, hacen de esa zona un poderoso atractivo para la inversión de proyectos que apuntan hacia la reactivación económica de dichas áreas. Así es como se han generado proyectos de reactivación en el sector de las Nieves y Candelaria.

118

Además, la ubicación de centros de educación superior y de servicios en economías de aglomeración en el centro de Bogotá hace necesaria la activación de dichas zonas, con lo cual el panorama de estratos socioeconómicos en el centro de Bogotá es variado. Sin embargo, para la escala puntual de los proyectos acá analizados son muy poco variables, ya que domina el estrato 1 y el 2 (ver Figura 5).

Como se puede ver en la ilustración, es el avance desde el nororiente del estrato socioeconómico más alto el que se dirige hacia el sur con el fin de consolidar esas zonas bajo la reactivación, son ellas las que gravitan alrededor de los dos proyectos en cuestión, lo que, sin duda, genera un panorama de consolidación y dinámica de reinversión a través de lo que Harvey (2005; 2007) denomina venta por localización, el cual se vale de un nuevo mercado en una posible destrucción creativa removiendo de las zonas de obsolescencia, usos no deseados y transformándolos en otros de mejor renta. Sin embargo, aunque esto puede ser leído de manera positiva, de cara a la idea de vivienda social, lo que se podría palpar es un retroceso, debido a que, si bien el tipo de vivienda en la zona no es social, éstas si cumplen una función social, aunque degradada, con lo cual, lo que se esperaría del proyecto es que mejore las soluciones habitacionales, y no que las restituya por nuevos usos.

Figura 5. Estratificación PZCB



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del IDECA (2016) Secretaría de Hacienda.

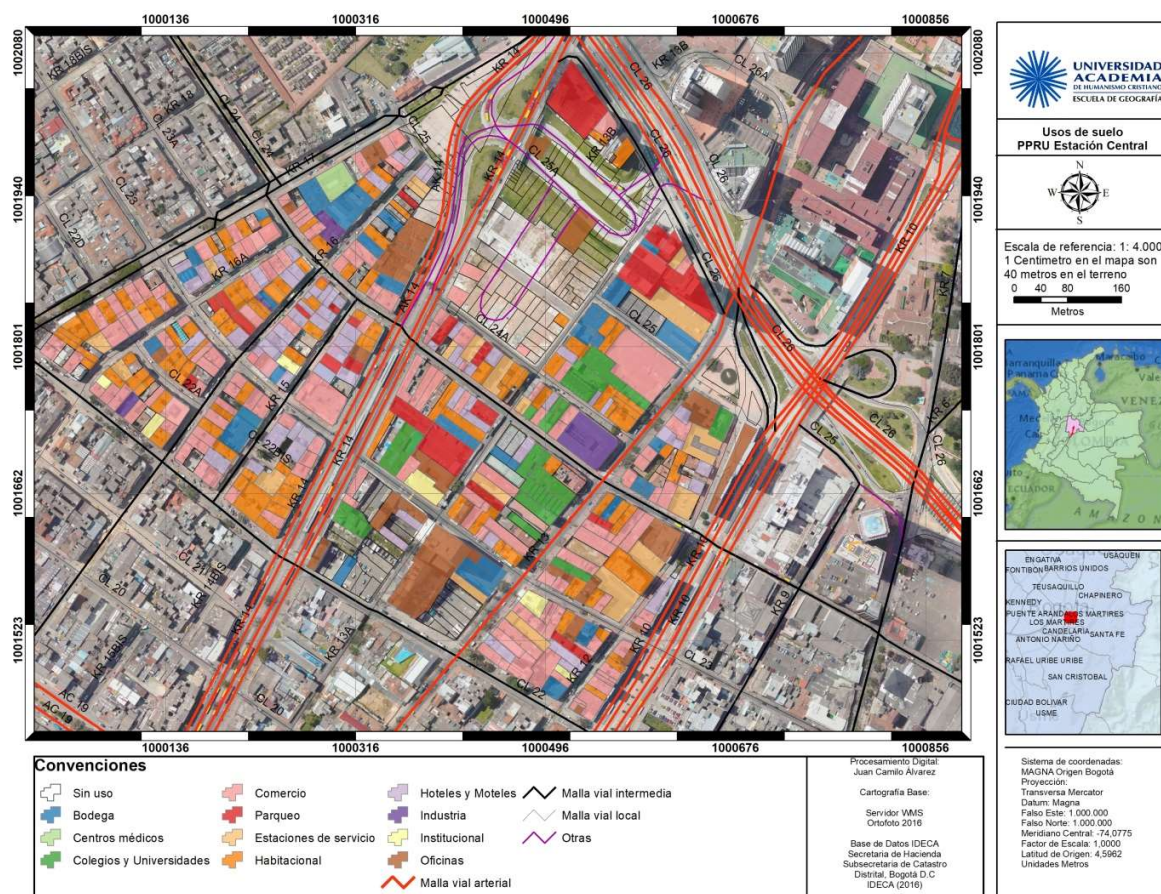
Análisis de usos de suelo PP Triángulo de Fenicia y Estación Central.

Para tener claro el horizonte de usos y actividades en dicha localización, cabe afirmar que existe una organización de usos de suelo de acuerdo con la disposición del POT de la ciudad de Bogotá. Ello quiere decir que para la limitación de la zona se presentan aproximadamente 18 usos de suelo distinto, los cuales son para este caso, recategorizados en 12, los cuales presentan las mismas actividades como lo son: bodega, parqueo, instituciones de educación, habitacionales, moteles y residencias¹¹ (Figura 6).

¹¹ Permitidas por el POT, en la Unidad de Planeamiento Zonal La Sabana (UPZ102) consagrada en el Decreto 180 de 2002, en los barrios Santa Fe y Alameda en las localidades de Santa Fe y Los Mártires, justo en la zona donde se desarrollará el PP Renovación Urbana Estación Central.

Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá: entre el redesarrollo urbano y la producción desigual del espacio habitacional urbano

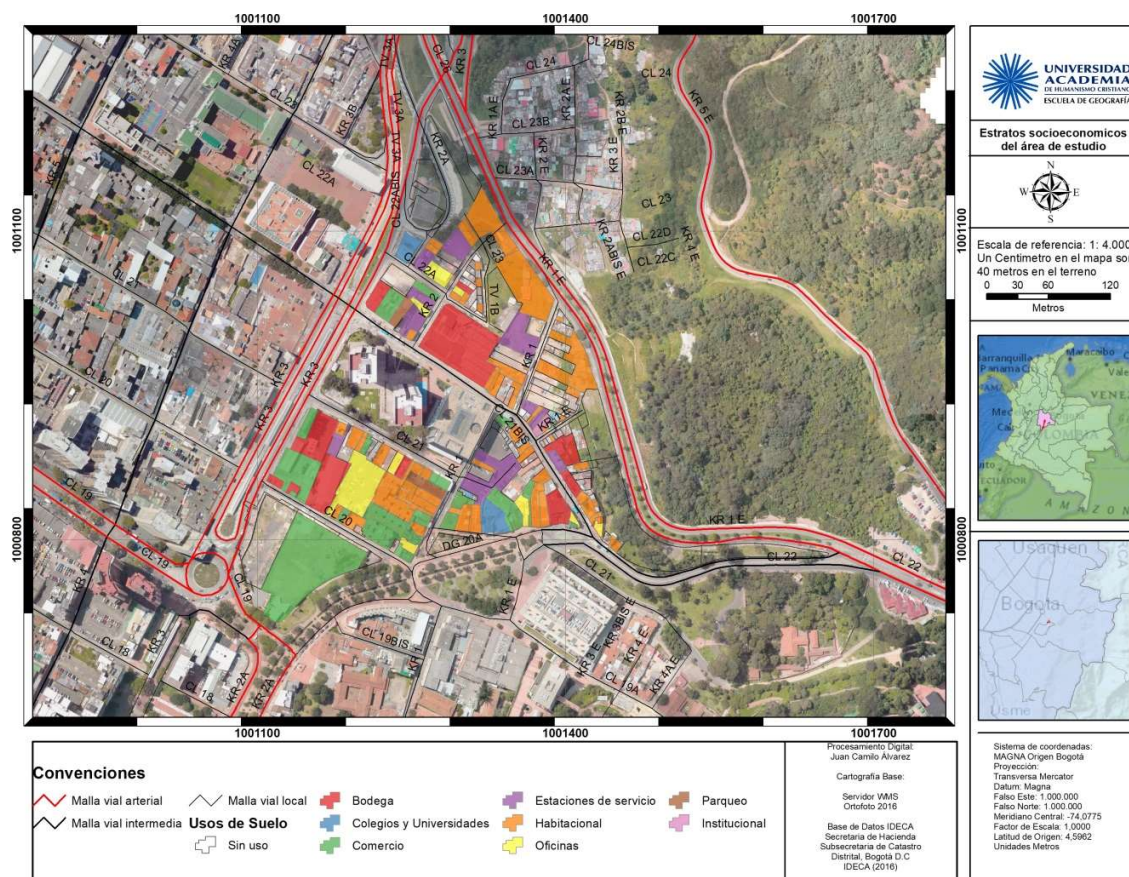
Figura 6. Usos de Suelo PPRU Estación Central



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IDECA (2016) Secretaría de Hacienda.

Cabe anotar que para el proyecto PPRU Estación Central, como menciona Álvarez (2017), el número de predios sin uso es alto, éstos corresponden a las áreas demolidas las cuales serán la base de la Estación Central misma, la cual acogerá el sistema de transporte masivo Transmilenio y también el futuro Metro de Bogotá. La construcción de este proyecto se está llevando a cabo, no obstante en la fase tres, donde estarían los proyectos de vivienda social, aún no están establecidos, con lo cual según afirma Olarte (2016), el proceso administrativo se ha dilatado, lo que genera pérdidas en el poder adquisitivo del precio del suelo, lo que hace que los términos de gestión desde la viabilidad, se trasladen, dificultando la financiación de los programas de vivienda en la zona como lo estipula la política de renovación urbana (Figura 7).

Figura 7. PPRU Triángulo de Fenicia



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del IDECA (2016) Secretaría de Hacienda.

De igual forma ocurre en el PPRU Triángulo de Fenicia, que, aunque de acuerdo con Olarte (2016) en vivienda VIP genera un 25% de vivienda social, -recordemos que el tope está en 20%- es sólo para 60% de los moradores, con lo cual la realidad es que el proyecto no sólo expulsaría al otro 40%, sino que tampoco se convertiría en una solución habitacional al déficit cuantitativo de la localidad de Santa Fe. Además, esto también localiza otro problema, y es un posible fenómeno de desplazamiento subsidiario, en la lógica de reacomodación del entramado social en la parte norte del proyecto, que como se ve en la figura anterior, aunque no está dentro de su delimitación, sí hace parte del área de influencia de este; esto impulsado por la presión habitacional que genera la Universidad de los Andes que es quien ha dinamizado la zona. Por su parte, la dinámica de usos de suelo está principalmente contenida para el uso habitacional, compartido con el comercio; no obstante, la vivienda que se contempla para esta zona es mucho más consolidada para aquellas no se estipulan bajo el modelo de vivienda VIP o VIS.

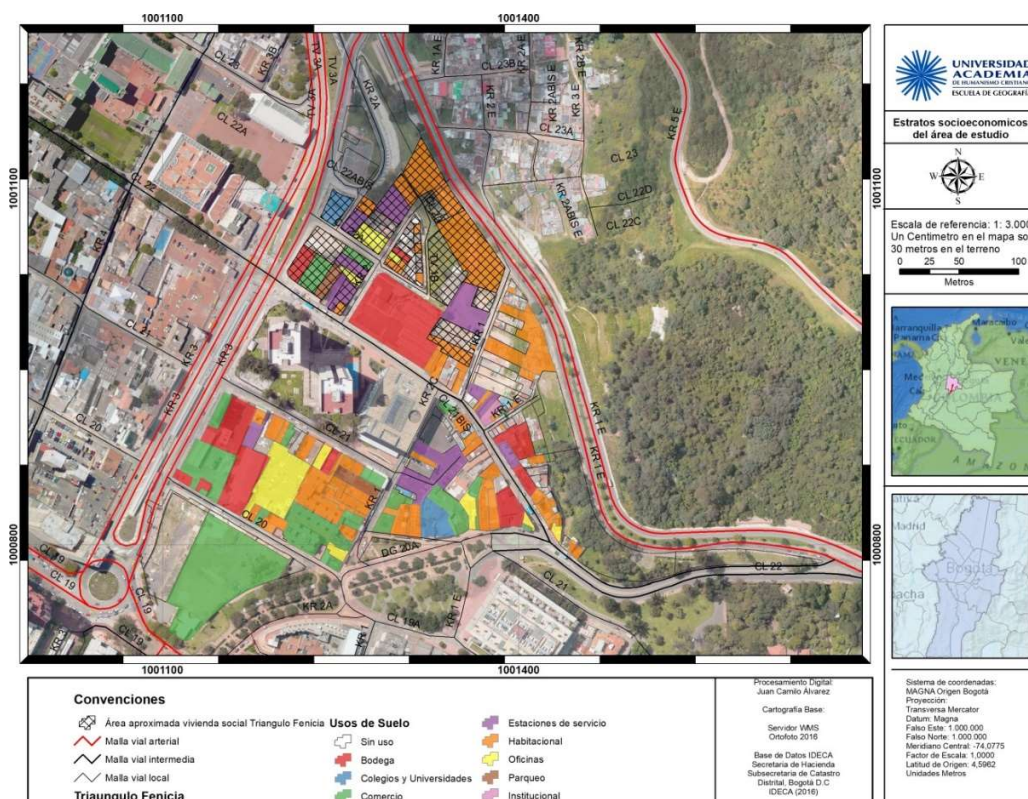
Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá: entre el redesarrollo urbano y la producción desigual del espacio habitacional urbano

Possible ubicación y área para vivienda en los Planes Parciales de Renovación: Hacia una propuesta ideal de las VIP y VIS.

De acuerdo con algunos cálculos, se puede establecer que dentro del 20% del área bruta, lo que realmente se destinaría para ambos proyectos es un tanto más espacio que lo que en este momento está previsto para uso de vivienda social de carácter VIP y VIS. Si bien, como se mencionó anteriormente, el proyecto Triángulo de Fenicia sobrepasa el tope del veinte por ciento (llegando al 25%) en vivienda VIP, no genera ningún margen de producción de VIS, lo cual, en términos generales, es reducir el espacio, debido a que las primeras viviendas necesitan de menos espacio para su diseño.

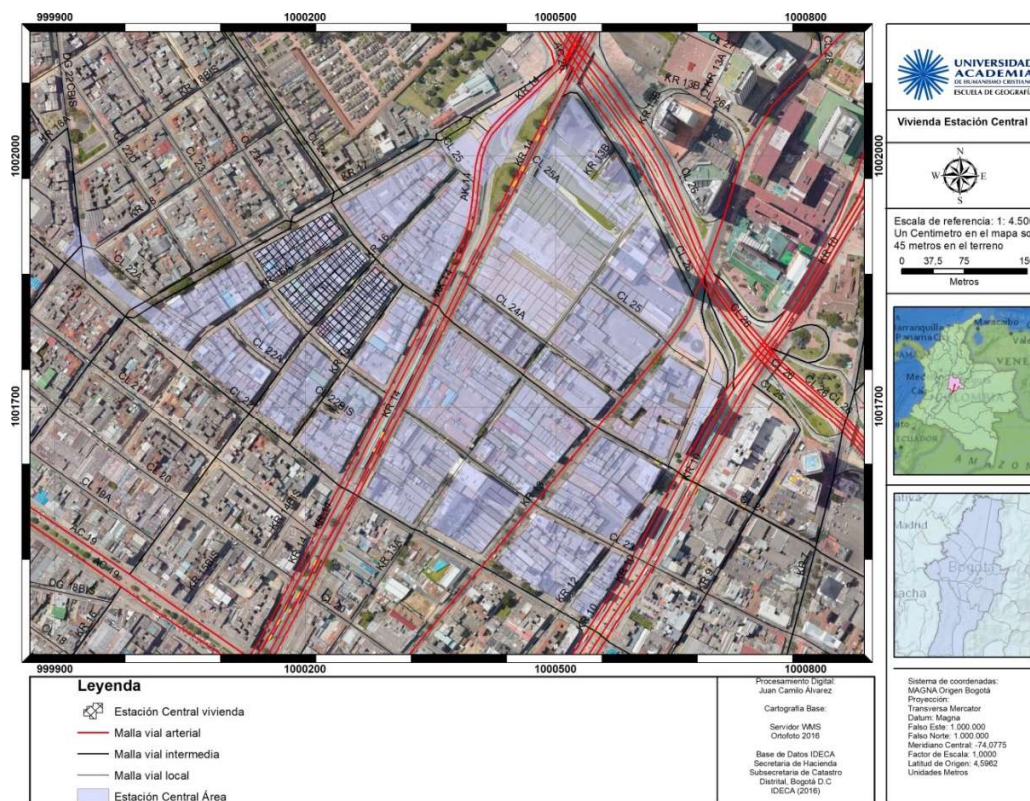
Así pues, el presente trabajo se tiente de hacer una cartografía con el fin de estipular, de acuerdo con algunos cálculos de área bruta y el esperado 20%, una posible espacialización con el fin de generar una referencia de cuál sería el área que le correspondería a los proyectos de VIS y VIP. Éstos se hacen en torno a los usos de suelo, por tanto, no es una ubicación aleatoria, sino que está posicionada en la ubicación que los documentos de soporte técnico hacen para el área de vivienda (en Estación Central en la Etapa 3, Figura 9) y en Triángulo de Fenicia en la zona de mayor obsolescencia y confluencia de vivienda con un déficit cualitativo, siendo esta la zona norte (Figura 8).

Figura 8. Localización vivienda Triángulo de Fenicia



Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Localización vivienda Estación Central



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Documento de Soporte Técnico (2016).

Conclusiones

Para finalizar, cabe afirmar que en el marco de las conclusiones es posible establecer algunas reflexiones con respecto a los PPRU en las áreas centrales de Bogotá. En primer lugar, que existen condiciones objetivamente comprobables sobre las cuales el centro, es un problema geohistórico como podría mencionar Delgado (2002), del cual se sustraen elementos encumbrados bajo las diferentes miradas analíticas a los cuales se les presenta la posibilidad de diseñar estrategias de interacción, referidas a dar soluciones o simplemente enunciar y denunciar los problemas que existen en ese territorio.

En segundo término, y con base en lo anteriormente expuesto, la vivienda social en Bogotá es un problema que escapa a las formas de resolución únicamente por la vía de la renovación urbana dentro de la trama de las áreas centrales. Es correcto mencionar que si bien es una propuesta integral desde la norma que en el presente texto se analiza bajo una mirada crítica, también es correcto referir juicios acerca de la poca diligencia en la ejecución de los planes por vías administrativas, más cuando aún el mercado que es quien regula dinámicamente los programas, valores, administraciones y suelos en dichas áreas; transforma de manera constante la posibilidad de llegar a buen puerto mediante los dispositivos que la ley ofrece para conseguir un proyecto social digno.

Un tercer elemento, es que si bien los planes parciales de renovación urbana en el centro de Bogotá, se alzan como una solución urbanística seria y con un gran componente técnico que puede dar solución a problemas puntuales como la obsolescencia, la falta de habitabilidad, la baja capacidad demográfica para ofertar vivienda, etc., no es posible dar viabilidad pronta a dichos programas si sólo se priorizan las apuestas acerca del espacio físico, sin tener un componente social que distribuya de mejor manera los espacios sobre los cuales podría ser posible una integración entre los distintos actores que hacen parte de la trama urbana, con lo cual, uno de los resultados posibles a propósito de la baja integración de vivienda social en los PPRU en el centro de Bogotá, es un espacio con mayor segregación, que dificulta el acceso social a dichos espacios y finalmente niega el derecho a una ciudad democrática.

Posteriormente, vale afirmar que el 20% de vivienda social (VIS y VIP) en áreas de renovación es insuficiente, si se observa el panorama general del tejido social de la ciudad de Bogotá en su conjunto, ya que existe una alta demanda, poco espacio para la expansión y un proyecto que puede ser potencial a la hora de definir un programa de redensificación y redesarrollo en las zonas con un alto problema de degradación.

Finalmente, el alcance de este texto está abierto a otras interpretaciones, ya que, la normatividad apremia por el cambio de localización de planes para intervenir el 20% de vivienda en otras áreas, las cuales pueden generar una transferencia normativa en virtud de crear nichos de renta y pagar, de parte de las inmobiliarias, los costos de nuevas localizaciones para la ubicación de los planes de vivienda, sin embargo, esto es un elemento aún no comprobado.

Bibliografía

124

- ÁLVAREZ, J. (2017). El Centro de Bogotá como Espacio Crítico. Plan Parcial de Renovación Urbana: "Estación Central". Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C., Tesis de Pregrado.
- ARAZO, R. (2011). Lineamientos de diseño urbano en la gestión de proyectos de renovación urbana en la ciudad de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Tesis de Maestría.
- CABRERA, I. (2013). Los planes parciales de renovación urbana en Bogotá (2000-2012): Identificación de obstáculos y planteamiento de estrategias de gestión. Universidad Politécnica de Cataluña, UPC. Barcelona, Tesina de grado.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1989). Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0009%20-%201989.pdf> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Disponible en

<http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0003%20-%201991.pdf> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997). Ley 388 Por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Disponible en http://rutadelcacao.com.co/wp-content/uploads/2016/02/Ley_388_de_1997.pdf (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47971> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

CUERVO, N. & JARAMILLO, S. (2009). *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico-Universidad de los Andes.

DELGADO, O. (2002). Geografía, Espacio y Teoría Social. En Red de Estudios de Espacio y Territorio (Eds.). *Espacio y territorios. razón, pasión e imaginarios*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia y Red de Estudios de Espacio y Territorio, p. 39-66.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE (2020). Déficit habitacional. Actualización metodológica 2020. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020). 125

EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA, E.R.U. (2012). Documento de soporte técnico. Plan Parcial de Renovación Urbana “Estación Central”. Programa multifase de revitalización del centro de Bogotá D.C. Alcaldía Mayor. Secretaría de Habitatad.

HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

HARVEY, D. (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

HARVEY, D. (2007). *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

JARAMILLO, S. (1983). El destino del centro de Bogotá. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 10, p. 76-88.

JARAMILLO, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

LUKÁCS, G. (1970). *Historia y conciencia de clase*. La Habana: Instituto del Libro.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2007). Decreto 4300 de 2007 Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007,

se subrogan los artículos 1, 5, 12 Y 1p del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Disponible en

http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2007/dec_4300_2007.pdf (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2016). Decreto 2181 de 2006. Por el cual se reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Disponible en <https://www.curaduria2armenia.com/publicaciones/decreto-2181-de-2006> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2013). Decreto 0075 de 2013. Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/0075%20-%202013.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2018).

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2018). En los últimos 30 años, ciudades y municipios de Colombia han crecido de manera informal. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

126

MONTOYA, J., HIDALGO, R., BRAND, P. & PÉREZ, L. (Eds.) (2014). *Metropolizaciones Colombia-Chile: experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

OLARTE, Z. (2016). Esquema de análisis de la vivienda social en los planes de renovación urbana en Bogotá D.C. Casos: Triángulo de Fenicia, Estación Central y San Bernardo. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2009). Resolución 1116 de 2009. Por la cual se adoptan las determinantes para la formulación de un plan parcial. Disponible en <http://www.sdp.gov.co/transparencia/normatividad/actosadministrativos/resolucion-1116-de-2009> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2018). Plan de ordenamiento territorial. Bogotá D.C.: SPD.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2017). Déficit de vivienda urbana en Bogotá y Cundinamarca. Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4._estudio_deficit_vivienda_sisben.pdf (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

TOLSTOI, L. (2011). *¿Cuánta tierra necesita un hombre?* Nórdica Libros. Disponible en <http://www.nordicalibros.com/> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (2014). Ajustes a la formulación Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Secretaría de Planeación de Bogotá. Disponible en http://sdp.gov.co/sites/default/files/dts_2014-08-08-min.pdf (Fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

Recibido: 10 de enero de 2020

Aceptado: 28 de abril de 2020