

**CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA**

**Documentos sectoriales  
para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá**

**CIUDAD DENSA Y COMPACTA.**

**José Salazar**

Profesor Universidad Nacional

**Fernando Roa**

Consultor

**Bogotá, Noviembre de 2008**

## 1. LA CIUDAD DENSA Y COMPACTA<sup>1</sup>

### a. La validez del objetivo de ciudad densa y compacta en el marco del desarrollo urbano contemporáneo.

Construir una ciudad densa y compacta es una preocupación permanente del urbanismo moderno y contemporáneo, que ha buscado evitar la ocupación de zonas agrícolas, hacer más funcional y productiva la ciudad y disminuir los costos de movilidad. Estos objetivos fueron englobados en la noción de sostenibilidad, sustentada en los planteamientos emanados de la Cumbre de Río en 1.992 (Earth Summit), precisada y complementada en documentos y reuniones posteriores<sup>2</sup> y, en particular de la llamada Agenda 21<sup>3</sup>.

Este objetivo se concreta en políticas específicas de planeación urbana: la ocupación intensa y racional del territorio; la construcción de una estructura urbana funcional, que permite a los ciudadanos acceder a los bienes y servicios urbanos con facilidad y en corto tiempo; la prioridad al transporte público sobre el uso del automóvil privado, entre otros.

Estos objetivos también deben considerarse para lograr otro de los paradigmas del desarrollo urbano contemporáneo: la competitividad, que se fundamenta en construir una ciudad productiva, con mejores argumentos para competir en el mundo de la economía globalizada y una estructura urbana equitativa, donde todos los ciudadanos pueden acceder con la misma facilidad a los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, en la práctica, estos objetivos no son tan fácilmente compatibles; los programas de competitividad y sostenibilidad han podido hacerse compatibles solamente en algunas ciudades del mundo desarrollado, que han podido adaptar las estructuras urbanas a las exigencias de la globalización, a la vez que han ido apuntalando un “desarrollo urbano sostenible”. Esas ciudades aprovecharon la expansión inusitada del comercio internacional para vincularse a los procesos más dinámicos de desarrollo<sup>4</sup>, emprendiendo la realización de grandes operaciones urbanas para cualificar los tejidos y crear nuevos espacios de inversión, dentro de una estrategia de consolidar una “plataforma competitiva”, que refuerza su capacidad de atraer inversiones y competir con sus productos en el mundo.

Pero esta no ha sido una tarea fácil para las ciudades del tercer mundo que, paralelamente a las exigencias de la globalización y sostenibilidad, deben atender con urgencia las acciones de lucha contra pobreza y las desigualdades, que además fueron consagrados como objetivos en las Metas del Milenio de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. Porque la aplicación de las recetas de eficiencia consecuentes con la globalización (política de liberalización, disminución del sector público y privatizaciones, entre otras), se hizo sin considerar que ciudades como las latinoamericanas tenían menos ventajas competitivas y, sobre todo, que no disponían de los recursos (económicos, técnicos, humanos) para prepararse para competir internacionalmente, pues al mismo tiempo que debían realizar correctivos indispensables en su desarrollo precario e in equitativo, además de responder al nuevo desafío del desarrollo sostenible<sup>6</sup>.

En esta encrucijada, las ciudades de la región no han podido crear condiciones estructurales para atraer la inversión internacional, ni han podido encontrar caminos viables para el desarrollo económico y social de sus territorios; las grandes transformaciones en la estructura urbana propuestas o imaginadas no se han emprendido por la falta de capacidades técnicas y financieras tanto públicas como privadas<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, los programas dirigidos a la sostenibilidad han sido recortados y aplicados muy parcialmente, con resultados poco halagadores.

A pesar de estas dificultades, el desarrollo sostenible ha penetrado los discursos en torno al desarrollo de la ciudad latinoamericana y ha producido, como en el caso colombiano, una abundante legislación sobre el tema, que aboga por controles y fuertes cambios en el desarrollo urbano. También, el propósito de lograr una “inserción positiva” en la economía globalizada se ha convertido en elemento determinante de los planes de las grandes ciudades latinoamericanas<sup>8</sup>; Bogotá no es la excepción.

En este contexto, en los países en desarrollo cada vez más urbanizados como Colombia, se ha decantado un consenso que indica que la promoción del desarrollo sostenible debe estar fundamentada en bases de crecimiento económico, igualdad social, cohesión cultural y protección ambiental<sup>9</sup>. Lo cual implica que la construcción de una estrategia para el desarrollo urbano debe hacer compatibles en la acción local de cada ciudad los postulados de los diferentes enfoques: globalización, desarrollo local y desarrollo sostenible y, dentro de estos, el objetivo de lograr una ciudad densa y compacta.

Ahora bien, no es posible pensar en que uno de estos tiene la prioridad y deba ser abordado primero, mientras los otros esperan su conclusión para ser enfrentados. También es cierto que no todas las exigencias y principios de la acción en cada uno de estos son compatibles y complementarios. De manera que, en últimas, cada ciudad deberá a su manera fijar prioridades y estrategias de desarrollo con base en su propia realidad y en las metas concretas para el corto, mediano y largo plazos, incluyendo y combinando acciones relacionadas con cada una de las metas expuestas<sup>10</sup>.

Por lo tanto, las ciudades de los países del tercer mundo, requieren un sistema de planeación capaz de dar respuesta a problemas urbano que se podría llamar tradicionales (vivienda, servicios públicos, equipamientos), como a problemas típicos de las grandes ciudades o metrópolis (transporte, renovación, periferia, patrimonio) y a los paradigmas del desarrollo urbano contemporáneo (sostenibilidad, competitividad, equidad). Problemas que fueron el objeto de planes urbanos distintos en el tiempo, pero que en estas ciudades deben ser abordados en al mismo tiempo y con un instrumento de planeación “novedoso”.

Este sistema debe diseñarse en función de la capacidad real de la administración para actuar y desarrollar programas en la ciudad, como de las características propias del mercado inmobiliario en la ciudad y la industria de la construcción existente. En este sentido no puede copiarse el tipo de instrumentos y procedimientos que implican una administración poderosa que lleva la iniciativa del desarrollo urbano, como es el caso de las ciudades europeas y, en general, de los países desarrollados; es necesario diseñar instrumentos para enfrentar ciudades, donde la iniciativa privada tiene un papel preponderante y la administración pública apenas está tomando un papel activo después de muchos años de no serlo.

En este contexto debe verse la ciudad densa y compacta como un instrumento que, si bien no tiene validez en sí mismo, apoya el cumplimiento de objetivos que deben analizarse en función del desarrollo urbano concreto de la ciudad y del país en general, en un momento específico y con miras a fomentar un desarrollo económico y ambiental sostenible. Y, a la vez, entender que es un proceso que depende de un conjunto amplio de elementos que le dan sentido dentro de las políticas urbanas nacionales y los paradigmas internacionales para el desarrollo urbano contemporáneo.

#### b. Factores que influyen en la densificación y compactación de la ciudad.

Lograr una ciudad densa y compacta depende de un conjunto de elementos que permiten transformar la estructura urbana y las formas de crecimiento y transformación de la misma en un período de tiempo determinando. Entre otros, podría citar los siguientes:

- El uso racional del territorio circundante, basado en una expansión ordenada de la ciudad es un elemento determinante para la compactación. Los nuevos desarrollos deben corresponder a un modelo de ordenamiento territorial que debe abarcar la ciudad y el territorio circundante, directamente influenciado por su desarrollo, llámese área metropolitana, región o ciudad-región.
- El uso intenso del territorio urbano desarrollado, mediante el impulso a la urbanización de los vacíos urbanos, a la renovación de las zonas en deterioro o a la densificación del tejido construido inducido por las normas que permiten la sustitución parcial de inmuebles de un barrio por edificios de mayor tamaño. “Construir sobre lo construido” se ha convertido en un slogan determinante del desarrollo urbano, desde 1982 cuando Bernardo Secchi afirmó que “las condiciones (del desarrollo urbano) habían cambiado<sup>11</sup>”.

- La prioridad del transporte público y el desestímulo del automóvil privado, como elementos determinantes para contener la expansión urbana de suburbios inducidos por el uso de automóviles privados. El transporte público debe facilitar el acceso rápido de los ciudadanos a los bienes y servicios de la ciudad.
- La adecuada distribución de actividades en el territorio que permitan acercar los bienes y servicios de la ciudad a las zonas de vivienda, buscando la descongestión del centro urbano tradicional y, paralelamente, la organización y fomento de nuevas “centralidades” urbanas en las periferias uni-funcionales que caracterizaron la ciudad de las décadas anteriores.
- La cantidad y proporción de áreas libres para los habitantes y la buena distribución de equipamientos de diferentes escalas en el territorio urbano cumple la misma función del punto anterior.

Estos factores que son determinantes para conseguir una ciudad compacta y densa deben hacerse compatibles con las políticas sectoriales (vivienda social, transporte, equipamientos) y, a su vez, deben contar con instrumentos de planeación, gestión y financiación precisos y concretos, porque la experiencia internacional muestra que las intenciones y postulados sobre estos temas se han quedado, muchísimas veces, en el papel. En este sentido deben construirse como programas estructurados que, además de estar articulados con el modelo de ciudad propuesto que los orienta y les da sentido, son proyectos “viables” financiera, jurídica y técnicamente.

El marco descrito permite afirmar que propender por una ciudad compacta es un objetivo es adecuado al desarrollo de Bogotá que se concreta en:

- Ocupación intensa y racional del territorio.
  - Expansión ordenada y racional
  - Densificación, vacíos urbanos y renovación urbana
- Construcción de una estructura urbana funcional (acceso a bienes y servicios).
- Prioridad al transporte público sobre el automóvil privado.

Este documento se ocupará fundamentalmente de tema de la ocupación intensa y racional del territorio, pues los otros dos elementos son objeto de documentos que otros consultores elaboran paralelamente.

## **2. EL OBJETIVO DE UNA CIUDAD DENSA Y COMPACTA PARA BOGOTÁ.**

En primer lugar debe afirmarse que el objetivo de compactación y densificación tiene un significado especial en ciudades de países en desarrollo como Bogotá, donde los recursos son escasos y las necesidades y demandas de la población apremiantes.

### **a. Tendencia histórica compactación en Bogotá**

El acelerado proceso de crecimiento de Bogotá, caracterizado por la aparición paulatina de barrios periféricos y grandes terrenos vacantes (vacíos urbanos) caracterizó la morfología de una ciudad que pasó de 326 hectáreas desarrolladas en 1900 a 36.232 hectáreas en el año 2000<sup>12</sup>; un crecimiento expansivo acelerado hasta los años 60, cuando la demanda de suelo empezó a presionar los suelos no desarrollados, dando paso a un proceso complejo de compactación de la ciudad<sup>13</sup>.

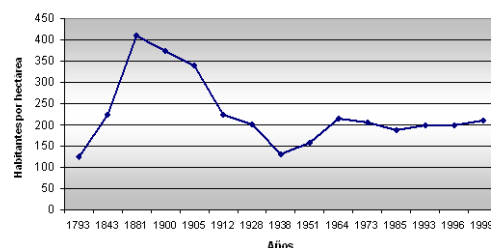
La compactación se dio por la ocupación de suelos intersticiales (vacíos urbanos entre los “tentáculos” de crecimiento) que generó una creciente escasez de suelo urbano y, a su vez, una dinámica especulativa que ha castigado de manera más evidente a los sectores de bajos ingresos. La imposibilidad de ocupar terrenos dentro del perímetro impulsó un crecimiento “a saltos”, ocupando áreas cada vez más distantes y con peores condiciones para la urbanización, que se han venido integrando a la ciudad en condiciones de anormalidad

urbanística, dando como resultado una estructura urbana desequilibrada<sup>14</sup> y altamente segregada.

El proceso de compactación se caracterizó inicialmente por la ocupación extensiva con barrios unifamiliares, con densidades más bien moderadas. Pero, a partir de 1964 [Gráfica 2], la densidad poblacional alcanza los 200 habitantes/hectárea y se mantiene constante las décadas siguientes, es decir, que el aumento poblacional ha sido proporcional al desarrollo de suelo urbano en la ciudad. Una densidad que debe considerarse alta, en relación con otras ciudades de la región y del mundo occidental. La Gráfica 14 muestra las densidades de las 20 principales ciudades europeas que, comparadas con Bogotá (210 hab./ha o 21.000/km<sup>2</sup>), son todas inferiores, inclusive si considera la ciudad solamente la ciudad central.

**Gráfica 2. Densidad poblacional en áreas desarrolladas. Bogotá D.C.**

Fuente: Red Bogotá



**Gráfico 3 Aglomeraciones Metropolitanas Europeas. Área, Población, Densidades.**

Orden	Nombre	País	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad hab./km <sup>2</sup>	Nombre de municipios	Ciudad Central Población	
Orden	Nombre	País	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad hab./km <sup>2</sup>	Número de municipios	Población	Densidad
1	London	UK	12.653.500	8.381,8	1.510	50	7.122.100	4.513
2	Mún	D	10.336.511	6.879,7	1.502	89	964.311	2.389
3	París	F	9.970.315	3.113,4	3.202	443	2.125.245	20.364
4	Liverpool - Manchester	UK	6.843.700	4.524,4	1.513	77	463.700	4.111
5	Amsterdam - Rotterdam	NL	6.219.212	4.135,2	1.504	139	718.119	4.477
6	Milán	I	6.114.556	4.074,0	1.501	466	1.302.808	7.740
7	Madrid	E	4.747.548	2.021,2	2.349	34	2.887.506	4.757
8	Nápoli	I	4.573.499	2.863,6	1.597	197	1.035.835	8.851
9	Barcelona	E	4.103.470	1.575,7	2.604	93	1.505.581	15.332
10	Berlin	D	3.965.074	1.845,3	2.165	54	3.425.759	3.846
11	Birmingham	UK	3.753.500	2.332,9	1.609	17	1.014.400	3.821
12	Roma	I	3.330.298	2.124,6	1.567	22	2.703.423	1.804
13	Bruselas - Antwerpen	B	2.830.590	1.881,1	1.505	79	133.845	4.106
14	Lisboa	P	2.276.890	1.305,4	1.744	11	635.740	6.359
15	Lille	F/B	2.246.619	1.497,1	1.501	163	184.657	6.114
16	Hamburgo	D	2.213.649	1.443,9	1.533	32	1.704.731	2.257
17	Frankfurt am Main	D	2.151.809	1.426,4	1.509	39	643.469	2.590
18	Wien	A	1.898.091	954,3	1.989	38	1.609.631	3.873
19	München	D	1.804.920	1.144,8	1.577	43	1.205.923	1.881
20	Torino	I	1.679.883	1.113,6	1.509	55	914.818	7.005

Fuente: Regió Metropolitana de Barcelona – Territori Estratègies- Planejament; “Grans Aglomeracions Metropolitanas Europees. Barcelona, 2002.

**b. Factores que influyeron en la densificación y restringieron la suburbanización:**

Cinco factores permitirían explicar las causas de este proceso de densificación y de poca suburbanización:

- *Seguridad para los ingresos altos.* El incremento de la inseguridad limitó la localización de los ingresos altos en suburbios alejados de la ciudad (forma privilegiada de expansión urbana) y su preferencia por localizarse en los mismos barrios “tradicionales” pero ahora en edificios multifamiliares que sustituyeron a las antiguas casonas.
- *Dificultades de movilidad hacia las periferias.* Un sistema de transporte obsoleto: buses en superficie operados por el sector privado a través de pequeñas empresas que era muy ineficiente. El bajo número de vehículos circulante, las deficiencias en la malla vial y la mala gerencia del tráfico de la

ciudad produjeron enormes dificultades de movilización, que impulsaron la lucha por las localizaciones cercanas a los centros de trabajo y los lugares de prestación de servicios.

- *Cambio de patrón de habitación* para los ingresos altos, que pasaron de demandar viviendas unifamiliares en predios muy extensos, a preferir apartamentos en zonas ya desarrolladas de la ciudad, cercanas a los lugares de trabajo..
- *El “modelo de desarrollo” de los estratos bajos*. Los barrios por loteo de origen popular (informal o formal) presentan un proceso de división de las viviendas en uno o varios “apartamentos” dentro del mismo lote. Este proceso generalizado en toda la ciudad donde hay barrios de estratos bajos, ha significado una importante densificación que no ha sido estudiada profundamente.
- *El aumento de los precios de los terrenos* en el suelo desarrollado implicó, por una parte, aumentar la edificabilidad de cada proyecto y, por otra, fomentar la urbanización informal para todos aquellos que no podían acceder al mercado formal de terrenos<sup>15</sup>.

De manera que puede afirmarse que esta densificación obedeció más a factores externos a la planeación y a necesidades del mercado, que una verdadera política de contención del desarrollo urbano, pues mientras la ciudad “formal” se densificó, la periferia siguió creciendo a pasos agigantados con barrios de origen informal que representan la antítesis de la ciudad densa y compacta: crecimientos en zonas de valor ambiental o en zonas de riego o en zonas que jalonan el desarrollo hacia direcciones no convenientes, entre otras muchas.

### c. Las propuestas de los planes.

Desde los años 60, Lauchlin Currie había advertido que era necesario adoptar una política urbana coherente con el tipo de desarrollo del país, que obligaba a tener un fuerte liderazgo del Estado, para orientar a utilizar el territorio con la mayor economía y eficiencia posibles, para lo cual debía dar prioridad a los sistemas de transporte público, impulsar las altas densidades en la ciudad con un modelo intensivo en el uso del suelo para optimizar la relación espacial y funcional entre las áreas de trabajo, la infraestructura disponible y los equipamientos, con el suelo destinado a la vivienda<sup>16</sup>.

El modelo de “Ciudades dentro de la Ciudad”<sup>17</sup> propuesto por Currie para el desarrollo de Bogotá, implicaba un fuerte proceso de densificación en torno a lugares de empleo múltiple o “subcentros” promovidos por el Estado, que disminuyeran los desplazamientos y por lo tanto los costos de movilización<sup>18</sup>. Currie planteó la necesidad urgente de actuar sobre el ordenamiento urbano en su conjunto para enfrentar los graves problemas urbanos. Sus propuestas exigían la adopción de la ciudad como un problema nacional, que debería enfrentarse bajo el liderazgo del Estado<sup>19</sup>, con todos los medios a su alcance: “Acelerar el crecimiento como condición del desarrollo...” acompañado de una estrategia que concebía “la construcción como motor del desarrollo nacional”<sup>20</sup> y la creación de un sistema novedoso de financiación de la construcción (UPAC) son muestras de la política que Currie quiso impulsar y que, en la práctica, solo fue muy parcialmente adoptada<sup>21</sup>.

La construcción de esa ciudad densa y compacta liderada por el Estado a través de grandes proyectos no se cumplió. Mientras el Estado nacional se alejaba de los temas urbanos (que eran según su criterio, temas del nivel local) para concentrarse en las grandes políticas nacionales (exportación de materias primas, desarrollo del sector agrícola, infraestructura nacional, etc.), en los años 70 el gobierno local fue perdiendo cada vez más el control del desarrollo urbano. No solo por un crecimiento que desbordó sus pocas capacidades de planeación y gestión, sino por un esquema de planeación que fue dejando a las entidades sectoriales el manejo de la inversión pública, perdiendo al mismo tiempo, la noción de acción en el territorio. Incapaz de orientar la inversión pública local, la planeación urbana se concentró únicamente en la adopción de normas para regular la actuación privada.

Fue a través de estas normas sin un proyecto de ciudad, que el proceso de densificación que había sido muy esporádico, especialmente en el centro de la ciudad, comenzó a expandirse por toda la ciudad, donde se

permitió la construcción de edificios en altura en barrios de vivienda unifamiliar. Esta densificación predio a predio comenzó desde los finales de los años 60 y se incrementó considerablemente en los años 70 y 80<sup>22</sup>.

d. Los efectos de una densificación “silenciosa”.

Aunque el Acuerdo 7 de 1979 pretendía “densificar la ciudad para evitar la invasión de las tierras agrícolas”, en realidad este proceso de densificación ocurrido obedece más al desarrollo de una nueva estructura de la industria de la construcción (con muchos pequeños constructores que podían acometer proyectos de edificios individuales o conjuntos financiados con el UPAC y no grandes urbanizaciones) y a los procesos “externos” descritos.

La nueva forma de construcción “formal” de la ciudad fue posible por la nueva normativa de densificación adoptada por el Acuerdo 7, que permitió el desarrollo de edificios en los barrios por loteo de los ingresos altos, inicialmente, que luego se amplió a todos los barrios desarrollados en las décadas anteriores. Lotes donde implantó en Bogotá<sup>23</sup>. Esta normativa permitió la transformación de la ciudad predio a predio, extendiendo un tratamiento hasta entonces excepcional (restringido a los polos de actividad o a algunas zonas escogidas muy selectivamente por todas las normativas anteriores), a un área enorme, bajo la imagen de una ciudad densa- de 5 pisos-, los cambios en las tecnologías y en las formas de vida, los problemas de seguridad y de transporte, entre otros.

El Acuerdo 6 pretendió dar pie atrás, al hablar de una reglamentación particularizada para cada pedazo de ciudad, aunque con palabras muy generales o sólo mediante declaración de buenas intenciones. Lo que resulta claro es que el énfasis puesto sobre el espacio público y la definición general que se dio en este Acuerdo a los programas de renovación, no se correspondió con el tipo de normas adoptadas, que incrementó la densificación sin contraprestaciones del Acuerdo 7/79.

Esta “renovación espontánea”, predio a predio, sin un plan de conjunto, produjo múltiples efectos en la ciudad, tales como:

- El mantenimiento de las mismas infraestructuras y dotaciones (vías, redes, parques, equipamientos, espacios públicos) para poblaciones 3 o 4 veces mayores, con el consecuente colapso de algunos servicios públicos.
- Las disminuciones de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios libres públicos y privados.
- El aumento de la congestión vehicular y el deterioro de vías y andenes por invasión de los vehículos.
- El agotamiento del área libre por la poca disponibilidad de los terrenos y el aumento de su precio, que generó edificaciones cada vez más densas y llenado de los pocos vacíos urbanos existentes.

En general, se produjeron desequilibrios en el territorio de la ciudad, con consecuencias graves sobre los niveles de calidad de vida, productividad y sostenibilidad del desarrollo urbano en el país.

De manera que la debilidad e incapacidad de la planeación comenzaron a producir efectos graves sobre la ciudad y la calidad de vida de los habitantes. Estos efectos son parte de la crisis urbana que se hizo evidente en el final de los 80 y el comienzo de los 90; Bogotá había acumulado sobre su territorio un sinnúmero de problemas propios de una ciudad con acelerado crecimiento de su población y sin los recursos ni el marco institucional y técnico necesario para enfrentarlos. En 1994 la ciudad estaba prácticamente en bancarota sin posibilidad de hacer inversiones para dar a sus habitantes los bienes y servicios adecuados.

Esta debilidad de las finanzas públicas<sup>24</sup> se sumó a la crisis de gobernabilidad producto de la permanente interferencia de la esfera política (Concejo) en los asuntos administrativos y una estructura institucional poco funcional de la administración distrital. La incapacidad de producir una oferta formal de vivienda para los estratos más pobres, perpetuó la producción informal de vivienda, que en la década de los 80 llegó a promedios anuales cercanos a las 180 hectáreas por fuera de la norma urbana. Como resultado se

conformaron enormes zonas de vivienda “informal”, con graves dificultades de accesibilidad, precariedad de las viviendas y déficit de servicios públicos, equipamientos colectivos y transporte.

De manera que en el final de los años 80 y el comienzo de los años 90 la ciudad fuera percibida como ingobernable, sin capacidad de inversión y con una bajísima credibilidad en sus instituciones. Una situación que tendió a agravarse por una planeación urbana impotente, sin un proyecto de ciudad capaz de aglutinar fuerzas e indicar caminos.

Sin embargo en este panorama desolador, la ciudad se había densificado. La expansión de la actividad terciaria y la pequeña industria, acompañado de un auge importante en la actividad constructora incrementó la sustitución de viviendas unifamiliares por edificios en altura, concentrando la nueva actividad terciaria en algunos núcleos dispersos y ejes viales.

### **3. DENSIFICACIÓN Y COMPACTACIÓN DEL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO DE BOGOTÁ.**

El propósito de este aparte es identificar las políticas, programas, proyectos públicos y normas urbanísticas dentro del reciente proceso de planificación en Bogotá, dirigidos a construir una ciudad densa y compacta. Para este efecto se analizarán las tendencias de crecimiento y su concordancia con las premisas del Modelo de Ordenamiento que está en base de los planes de ordenamiento territorial, para identificar la articulación y el nivel de desarrollo de las actuaciones públicas y privadas.

A partir de este marco comparativo, se revisarán cada uno de los aspectos principales que los planes han previsto para conformar una ciudad densa y compacta: sistemas de movilidad y transporte, consolidación de áreas de nueva centralidad, consolidación de los bordes urbanos, normas para impulsar la densificación y promoción de grandes proyectos de renovación urbana.

#### **a. La reversión de la crisis y un nuevo proceso de densificación.**

Durante los años 90, Bogotá logró revertir la crisis urbana y mostró una recuperación muy importante en diversos campos que le permitieron volver a plantearse grandes desafíos para el futuro.

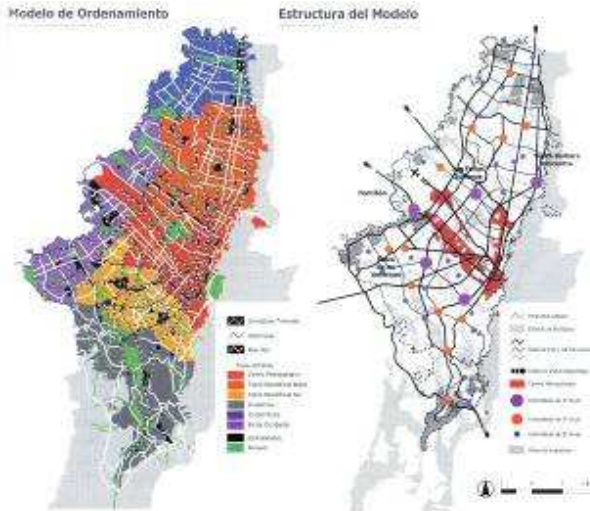
Un nuevo marco institucional y financiero para la ciudad<sup>25</sup>, la recuperación de las finanzas<sup>26</sup>, una organización más funcional y lógica a nivel administrativo y tributario, la reducción sistemática de la violencia<sup>27</sup> que se reflejó en la reducción de la tasa de homicidios<sup>28</sup> permitió recuperar la acción pública en la ciudad, de tal forma que los ciudadanos vieron una nueva capacidad de gestión pública, asociada a una nueva cultura ciudadana de respeto por lo colectivo y a la posibilidad de avanzar aún en periodos en los cuales el país tenía graves problemas para enfrentar su desarrollo.

A su vez, la reconstrucción urbanística de la ciudad (construcción y recuperación espacios y edificios públicos, nuevo sistema de transporte y de movilidad urbana, nuevos colegios, jardines sociales, centros de servicios sociales integrados, centros de atención transitoria para los habitantes de la calle, la red de cuatro Bibliotecas metropolitanas, los nuevos parques y los recuperados, entre otros), concretó e hizo visibles los logros de la ciudad, con mejoras palpables en la calidad de vida y las visión de futuro de los ciudadanos.

En la planeación también ocurrió un cambio radical. La aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2.000 como obligación de la ley 388 de 1997, permitió transformar el ejercicio de la planeación urbana y dotar a la administración de instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano contemporáneo.



b. Hacia un modelo de ciudad concentrado: el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000)



**Gráfica 5. Modelo de Ordenamiento. Decreto 619 de 2000**

Fuente: Resumen POT Construir Ciudad

Con la adopción del POT, Bogotá hizo una apuesta por la consolidación de una ciudad densa y poli-céntrica, basada en un modelo urbano compacto soportado en una estructura ecológica valorada y protegida, piezas urbanas diferenciadas (centro expandido, los tejidos residenciales norte y sur, ciudad norte y ciudad sur y el borde occidental), articuladas entre sí por los sistema generales urbanos (vías y transporte, acueducto y saneamiento básico, servicios públicos, equipamientos y espacio público) y las áreas de nueva centralidad.

Este modelo de ciudad **continuo, compacto y denso** se basó principalmente en una estrategia de consolidación de la estructura funcional y de servicios de la ciudad que partió del

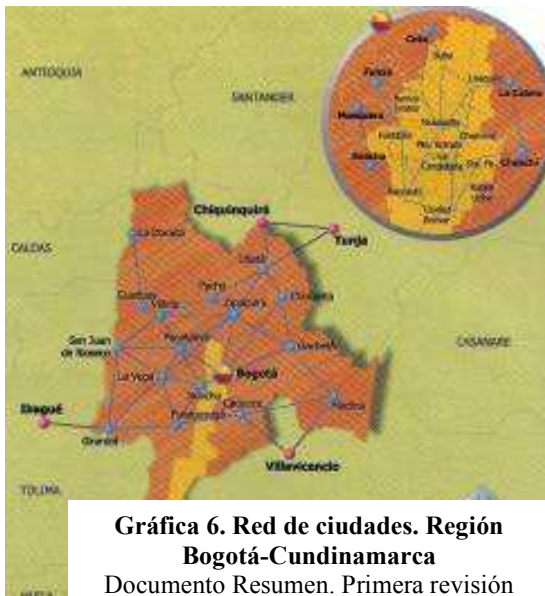
reconocimiento y fortalecimiento de una gran área central<sup>29</sup>, que aglutina la oferta de actividades terciarias y de servicios mas importante de la ciudad y la región, cuyo impacto sobre el resto de la estructura urbana se propaga

y se equilibra a través de una red de infraestructuras (viales y de transporte) y centralidades que vinculan las dinámicas propias del centro con los tejidos residenciales y las áreas de nueva expansión. [Gráfica 5].

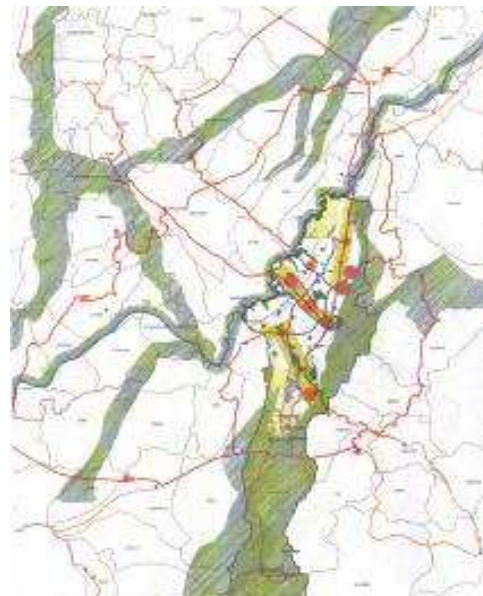
Esta estrategia se complementa con la definición de Piezas Urbanas, que se concibieron como el marco espacial de referencia para la definición y programación de los proyectos puntuales en cada área, de tal forma que la intención básica del modelo se resume en el objetivo de cada una de sus Piezas; Consolidación funcional del Centro Metropolitano, Recalificación de los Tejidos Residenciales y Previsión y Programación de las infraestructuras necesarias para equipar los suelos de expansión.

c. La ciudad-región. La revisión del POT (Decreto 190 de 2004)

En el año 2003 la administración distrital realizó la primera revisión del POT, con el argumento central de



**Gráfica 6. Red de ciudades. Región Bogotá-Cundinamarca**  
Documento Resumen. Primera revisión 2000-2003



de Ordenamiento Territorial

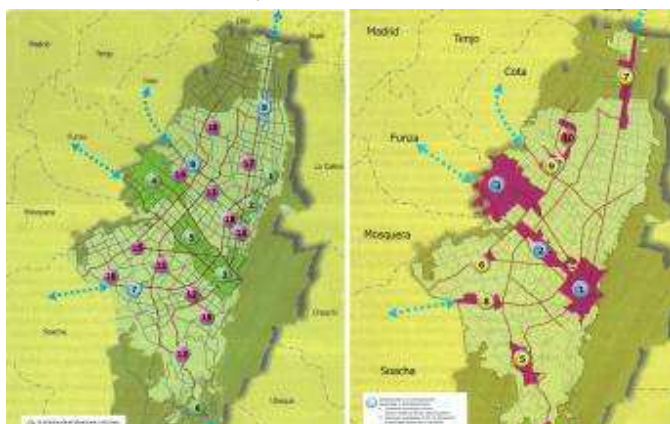
incorporar aspectos regionales de la planificación dentro del modelo de ordenamiento. La revisión tuvo, al menos en la teoría, un carácter complementario que buscó establecer un marco de actuación conjunto entre la región y Bogotá, reforzando el papel de las ciudades y centros poblados regionales como núcleos alternos a Bogotá (Red de Ciudades) para generar un reequilibrio territorial en tres aspectos fundamentales; estructura ecológica principal, estructura funcional y de servicios, y estructura económica y espacial, [Gráfica 6].

Pero, desde el punto de vista operativo, la incapacidad de planificar acciones concretas sobre la región, hizo que el nuevo POT se limitara a la previsión de las conexiones estratégicas de la ciudad y su entorno en los tres aspectos mencionados, identificando las componentes de carácter regional y territorial presentes en cada una.

El esfuerzo central de la revisión recayó sobre la estructura económica y de servicios de la ciudad, especializando las centralidades en una perspectiva de integración regional, nacional e internacional [ver Gráfica 7].

El plano de la izquierda [Gráfica 7] permite entender mejor la estructura propuesta: la pieza central del modelo (única que se mantiene del POT 2000) se consolida como el área de centralidad nacional e internacional, con el aeropuerto como el elemento estructurante; una primera corona de centralidades cercanas a los límites de la ciudad (Delicias-Ensueño, Quirigua-Bolivia y Toberín-La Paz) refuerza la acción de este centro con los principales nodos regionales. Gravitando alrededor de estas, se delimitan otras áreas de centralidad que cumplen una función complementaria y de servicios a unas zonas más específicas de la ciudad.

En esta misma dirección, el POT apuesta por la focalización y optimización de la inversión pública mediante la formulación de 10 Operaciones Estratégicas que se proponen como marcos de referencia para la priorización de la actuación pública y privada, bajo la premisa de fortalecer la concreción del modelo urbano denso y compacto, aprovechando y optimizando el impacto generado por estas actuaciones sobre la estructura funcional de la ciudad y el territorio.



**Gráfica 8. Centralidades y Operaciones Estratégicas. Decreto 190 de 2004**

Fuente: Documento Resumen. Primera revisión 2000-2003

El nuevo POT, sigue buscando la ciudad compacta, con un crecimiento aún más limitado, al priorizar un modelo de ordenamiento basado en una red de ciudades que debe restar importancia a la ciudad principal. Pero en términos generales las previsiones para lograr una ciudad densa y compacta no son muy diferentes.

En términos generales, se puede afirmar que a partir del año 2000 los POTs buscaron definir un modelo urbano que respondiera a requerimientos ambientales, socioeconómicos y funcionales internos y externos, desde una perspectiva urbana que favoreciera la idea de una ciudad densa y compacta.

Sin embargo, como se muestra en el siguiente apartado, el nivel de realización y concreción de estas intenciones, no siempre articulado y coordinado, no se ha cumplido; por el contrario, puede estar generando condiciones inversas, es decir, impulsando un modelo expansivo favorecido por la ausencia de instrumentos de gestión y coordinación de alcance regional.

#### d. La realización del nuevo modelo del POT

La concreción del modelo urbano previsto por el POT se fundamenta en tres líneas de actuación:

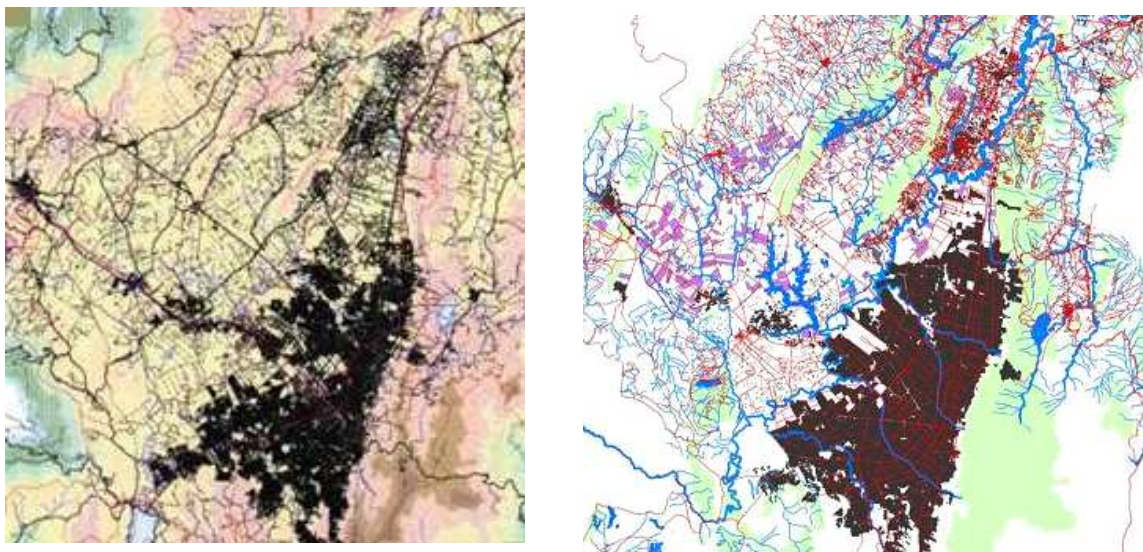
- Los programas relacionados con la definición de políticas sectoriales.
- Los proyectos referidos a la identificación de áreas estratégicas en la ciudad
- La normativa urbana entendida como el establecimiento de las reglas de juego e instrumentos para regular la actividad del sector privado en la ciudad.

*Una política de contención urbana vs. Una política de expansión regional.*

La relación de Bogotá con su región esta enmarcada por la ausencia casi total de coordinación y planificación. El rápido crecimiento de la ciudad desbordó desde los años 60, su propia capacidad para garantizar un desarrollo adecuado de los sistemas generales, situación que generó un primer desplazamiento de estratos medios-altos hacia los municipios de la primera corona regional (Chía, Cota, Cajicá, Funza), en busca de mejores condiciones de habitabilidad y calidad de vida<sup>30</sup>.

Esta situación ha dado pie, en años más recientes –a partir del año 2000-, a un fenómeno de creciente suburbanización de las áreas rurales, sobre todo en los municipios de la segunda corona regional (Sopo, Tabio y Tenjo).

**Gráfica 4. Vías y desarrollos existentes (1999) e Imagen actual de la ocupación en la Sabana (2008)**



Fuentes: Directrices de Ordenamiento Territorial para Bogotá y la Región (CEDE, 1999) y Consultoría sobre modelos de ocupación en la región Urbanistas J. Gómez y F. Jácome (2008).

Las imágenes establecen una comparación entre la idea tradicional de ocupación del territorio de la sabana y los resultados parciales de un estudio reciente sobre los patrones de ocupación del territorio regional<sup>31</sup>. Como se puede apreciar en la imagen de la izquierda, en 1993 existe un territorio destinado especialmente a usos agrícolas (el color gris corresponde a las zonas urbanas); 15 años más tarde, la imagen de la derecha evidencia un cambio de tendencia hacia una creciente conurbación de las cabeceras urbanas de la primera corona, que definen dos corredores principales de urbanización; Funza-Mosquera-Madrid-Facatativa, y Cota-Chía-Cajicá<sup>32</sup>.

Este fenómeno tiene dos características fundamentales, los nuevos desarrollos corresponden en su mayoría a usos con un alto valor comercial (vivienda para estratos medio y medio alto y usos de tipo bodeguero e

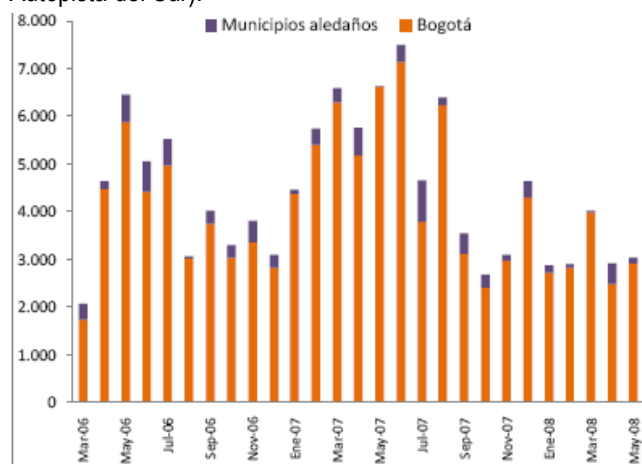


industrial), y de otra parte, la buena capacidad de los suelos sabaneros para la producción y exportación de flores, ha consolidado un influyente sector económico que ha valorizado los precios de la tierra agrícola circundante en la ciudad. Una situación que aumenta la presión sobre las zonas de expansión, que se convierten en el único suelo posible para el desarrollo de proyectos VIS de escala urbana, y por ende, los hacen suelos apetecidos para la actuación de especuladores y urbanizadores ilegales.

*La política del POT sobre la región circundante. .*

La Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión del POT apuntó decididamente a la consolidación urbana como mecanismo para contener la “conurbación” de la ciudad con los municipios vecinos que se consideró altamente nociva. Sin embargo, hasta el presente la articulación con la región resulta aún poco efectiva, sobre todo, en lo que tiene que ver con la regulación de usos y ocupación de los suelos de borde<sup>33</sup>.

Así, mientras Bogotá impulsa por una consolidación de los suelos del borde occidental en usos principalmente residenciales (salvo la zona del aeropuerto), manteniendo el Río Bogotá como barrera ambiental y límite natural del crecimiento urbano, desde los municipios de la primera corona (Funza, Sopó, Chía, Cota y Mosquera) se favorece la localización de actividades industriales y de bodegaje sobre los principales corredores viales de conexión con la ciudad (Autopista Norte, Calle 80-Autopista Medellín, Calle 13 y Autopista del Sur).



**Gráfica 9. Bogotá y Cundinamarca: unidades de vivienda iniciadas, enero 06 – mayo 08**

Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL

Esta situación ha generado una fuerte presión inmobiliaria sobre los bordes de la ciudad, que mantienen una condición aparentemente rural, pero que en la realidad se han convertido en suelos sujetos a procesos de alta especulación. De igual manera, la negación del fenómeno de la conurbación (producto de dinámicas y tendencias económicas que escapan al alcance de la regulación urbana) y la carencia casi total de directrices efectivas de ordenación del territorio desde el ámbito regional, impiden la programación efectiva de inversiones en infraestructuras de soporte, lo

cual genera efectos concretos que actúan de manera negativa sobre el modelo de ciudad compacta.

A su vez, la “red de ciudades” es aún una idea muy débil; la ausencia de infraestructuras de movilidad y transporte de escala regional y la escasa capacidad técnica y de coordinación en los municipios sabaneros, los convierte en áreas poco atractivas para la localización de vivienda social [Gráfica 9]. Esta situación contrasta con la creciente ubicación de áreas industriales y de bodegaje en estos mismos municipios de la primera corona, que aprovechan un marco regulatorio menos estricto y que a la vez, se sirven de la cercanía con Bogotá, incrementando la presión poblacional, sobre todo de estratos medios y medios bajos, en los suelos de borde de la ciudad<sup>34</sup>.

*Las dificultades de la Renovación urbana “oficial”.*

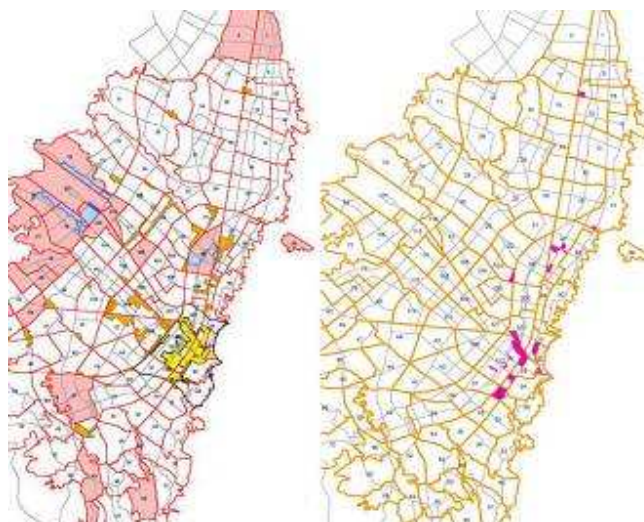
El POT vigente asignó a 1.883 hectáreas el Tratamiento Renovación<sup>35</sup>, con lo que buscó la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que presentan condiciones de subutilización o deterioro físico o social de las estructuras urbanas existentes, a fin de recuperar para la ciudad su potencial de desarrollo.

De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Renovación Urbana, en la actualidad están en trámite cerca de 20 Planes Parciales de Renovación, de los cuales 16 están en fase de formulación y 4 en fase de delimitación, para un total de 517 hectáreas. La imagen de la derecha muestra la localización de los planes parciales actualmente en trámite ante la SDP.

Si bien algunos de los proyectos consultados se encuentran en fases avanzadas, hasta el momento ninguno ha sido aprobado, lo que refleja, en parte, la complejidad del trámite – que implica más de 16 pasos-, lo cual puede llevar al retiro del inversionista. Parte de esta dificultad radica en la falta de coordinación institucional para la definición de los lineamientos técnicos, urbanísticos, financieros y ambientales claros para el proyecto.

De otra parte, resulta aún más preocupante la falta de compromiso de la administración distrital con lo que se quiere o se espera desarrollar en estas áreas que se promueven como de iniciativa privada. El proponente presenta una delimitación previa del área a intervenir, ante la cual, las diferentes entidades del Distrito deben conceptuar sobre la viabilidad técnica; se trata en

general de conceptos basados en criterios normativos, que no constituyen realmente lineamientos urbanísticos que ayuden a definir el proyecto, de manera que la propuesta urbana específica queda en manos del promotor, que debe garantizar, en todo caso, la factibilidad financiera, que se convierte en una determinante muy fuerte para el diseño definitivo del proyecto.



**Gráfica 10. Áreas de Renovación POT y Planes Parciales de Renovación en marcha**

Fuente: Dirección de Renovación Urbana, SDP.

#### *Continuación y fortalecimiento de la renovación silenciosa*

Paralelamente a los escuetos resultados de la renovación urbana, la reactivación en años recientes del mercado de la construcción, ha incrementado el proceso silencioso de renovación predio a predio de amplios sectores de la ciudad (explicado en el numeral 2c y 2d).

Pero en este período los factores que influyeron en la primera fase de densificación (transporte, seguridad) pasaron a un segundo plano, mientras el agotamiento del suelo se convirtió en un factor determinante para impulsar el nuevo proceso de sustitución de inmuebles por edificios en altura. A su vez, el fuerte repunte en el mercado de la construcción de vivienda de estratos medios y medios altos en los años recientes<sup>36</sup> contribuyó a la aceleración del proceso de densificación en los barrios de ingresos medios y altos, así como a la incorporación al proceso de otras áreas que habían permanecido al margen, tales como el área central de San Martín.

De igual manera, el auge significativo de las oficinas, las bodegas y los comercios, que representan aproximadamente el 50% del total de metros cuadrados construidos en la ciudad en los últimos años, ha transformado sectores como el Lago o antiguas áreas industriales y bodegueras como Montevideo. Durante 2006 y 2007 se construyeron 233.300 m<sup>2</sup> de oficina y 218.900 m<sup>2</sup> de bodegas e instalaciones industriales. Un proceso sustentado en parámetros normativos para el predio (tratamiento de renovación por reactivación y consolidación con cambio de patrón), pero carentes de una visión urbana integral que permita cualificar y

valorizar efectivamente estos sectores.

Esta enorme transformación no ha sido acompañada de una actuación urbana paralela dirigida a recuperar y generar nuevo espacio público, actualizar las redes de servicios a las nuevas densidades, mejoras en la accesibilidad, etc.

De manera que aunque se ha concebido en el POT la renovación urbana como la herramienta fundamental para la consolidación de las estructuras socioeconómica y funcional, la excesiva tramitología, la falta un criterio unificado por parte de la entidades encargadas de su gestión y sobre todo, la falta de una visión integral de ciudad, hace que no solo haya poquísimas ejecuciones, sino que muchos de los proyectos presentados se planteen como intervenciones urbanas aisladas, con dudosos aportes al objetivo de lograr una ciudad densa y compacta.

#### *La aplicación de la norma, indicador de transformación urbana.*



**Gráfica 11. Casos generadores de plusvalía en UPZ** Fuente: Arq. Antonio Amézquita, 2008.

Dentro de los instrumentos establecidos por el POT, la aplicación efectiva de la norma urbana puede concebirse como un indicador de los patrones reales de la dinámica de la actuación privada.

De acuerdo con un estudio reciente adelantado por la Dirección de Norma Urbana de la SDP, que espacializó las áreas generadoras de plusvalía, con excepción de algunos proyectos puntuales aislados –los puntos rojos representan los proyectos generadores-, la mayoría de áreas generadoras se han concentrado en el norte de la ciudad, especialmente entre la autopista, la carrera 7, la calle 72 y la calle 134 [Gráfica 11].

El plano indica también que las centralidades propuestas por el POT han despertado muy poco interés para los inversionistas<sup>37</sup>, pues no se evidencia una actividad constructiva importante, al menos desde el punto de vista de la generación de plusvalías urbanas. Esta situación puede explicarse por la poca calidad urbana y las dificultades de conexión de las centralidades con el resto del área urbana.

En conclusión, desde la óptica de la compactación urbana, el agotamiento del suelo de expansión, las expectativas generadas por la norma, junto con las mejoras en la conectividad de las áreas de centralidad tradicionales de la ciudad, han terminado por concentrar las nuevas construcciones en zonas de densificación “tradicional”, elevando de manera consistente los valores del suelo. Esta situación ha obligado a los inversionistas a buscar áreas con menores precios, que generalmente se localizan en zonas residenciales periféricas, con buenas características de espacio público, accesibilidad y área predial. Una situación que contradice la intención de consolidar las áreas de actividad central secundarias definidas por el POT.

#### *Operaciones y proyectos estratégicos*

Las Operaciones Estratégicas se concibieron como un marco de referencia para la priorización de la actuación pública y privada; para este efecto se deben planear a través de un Plan Zonal que permita identificar problemas, potencialidades y alternativas de mediano y largo plazo que focalicen la inversión futura de la ciudad.

Hasta el presente la administración se ha concentrado en 3 puntos específicos; el centro tradicional, el aeropuerto y Usme. Cada una de estas áreas está compuesta por una serie de proyectos y acciones puntuales que en conjunto constituyen una actuación con un alcance urbano-territorial.

El centro tiene un Plan Zonal aprobado, en el que se han definido los proyectos necesarios para revitalizar

esta parte de la ciudad. Pero, a pesar de los proyectos de vías y espacio público que se han realizado o están en realización (Eje ambiental, Parque Tercer Milenio, Avenida de los Comuneros, Centro Comercial de Cielos Abiertos de San Victorino, entre otros), los proyectos de renovación propuestos tampoco han arrancado. El parque Tercer Milenio es un ejemplo de las dificultades de renovación: construido hace más de 5 años con fondos públicos únicamente, hoy sigue siendo un proyecto aislado de espacio público sin repercusión importante sobre los bordes.

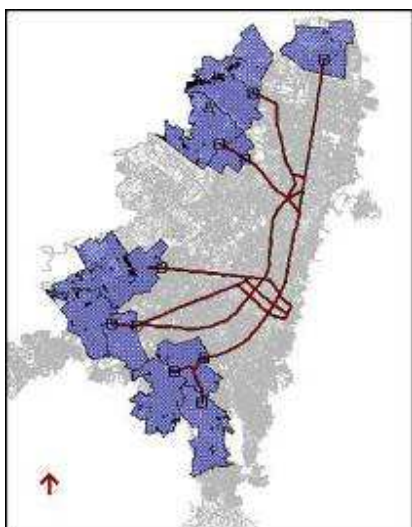
Por su parte, el área del aeropuerto ha sido objeto de innumerables estudios que no se han podido concretar en un plan de manejo integral de la zona; Aerocivil, administrador del aeropuerto, el Distrito y la Nación no se han logrado poner de acuerdo para definir los lineamientos urbanos para la integración de este elemento en la estructura general de la ciudad.

Usme, definido por el POT como una zona de conexión nacional e internacional, cuenta desde 2007 con un Plan de Ordenamiento Zonal, que busca consolidar el borde urbano suroriental de la ciudad y a la vez, que se convierta en modelo de desarrollo urbano-ambiental. El proyecto propone implementar un nuevo modelo de gestión de suelo, donde el Distrito actúa como promotor, mientras que los propietarios del suelo adquieren condición de inversionista. Como ya es habitual en este tipo de proyectos, aunque existe una prioridad de la administración para su realización, la falta de coordinación institucional y el escaso compromiso político para sacar adelante la iniciativa han desgastado la relación del distrito con la comunidad residente, la cual se muestra contraria al desarrollo del proyecto.

En conclusión, las Operaciones y los proyectos estructurantes requieren de un compromiso muy fuerte entre la administración, los promotores y los dueños del suelo, en una alianza basada fundamentalmente en la confianza. En este sentido, cuando no se percibe el compromiso institucional o cuando no son claros los tiempos y la gestión del proyecto, se genera el efecto inverso, es decir, se dificulta que los inversionistas, acostumbrados a otros tipo de proyectos, se interesen y se indisponen a los propietarios del suelo, con lo que se compromete seriamente la viabilidad de la actuación.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, es la especulación que se genera alrededor de estos proyectos, una situación que deforma los valores del suelo y que complica la acción pública y la estructuración de un portafolio de negocios. En este aspecto se necesita con urgencia la aplicación operativa del instrumental de gestión definido por la Ley 388 de 1997 y adoptado por el POT, agilizando acciones como la expropiación y la enajenación en beneficio del promotor público.

#### *Un Transporte masivo que privilegia los recorridos periferia – centro.*



**Gráfica 12. Rutas de Transmilenio con cuencas alimentadoras**

Fuente: Ing Jorge Matiz, 2007.

Si bien la puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo, Transmilenio, debe considerarse como uno de los logros más importantes de la ciudad en la última década, para este documento es necesario revisar su aporte al objetivo de construir una ciudad densa y compacta.

En este contexto, se proponen tres reflexiones principales:

- Transmilenio ha favorecido los viajes de larga distancia entre el centro y las periferias más apartadas que cubre su red. El Gráfico 12 muestra con claridad que Transmilenio está estructurado como una red de vías troncales que conectan el centro urbano “expandido” o “ciudad central<sup>38</sup> con zonas periféricas, concebidas como cuencas que cubren sectores extensos.
- Este tipo de estructura privilegia los viajes entre estas

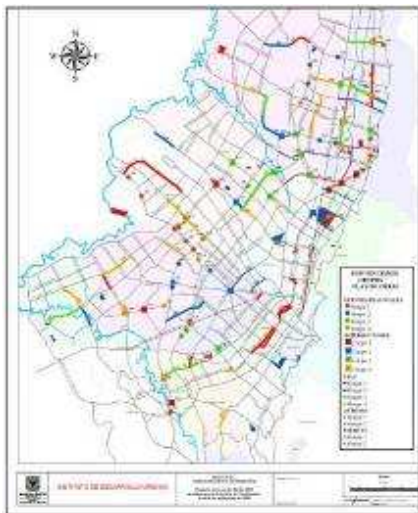


zonas y el centro de la ciudad, generalmente servidos por “expresos” que son los preferidos por los usuarios. Es decir que es el centro tradicional y la ciudad central quienes se han visto favorecidos, en la medida en que más pasajeros pueden llegar a estos destinos, un punto que ya se insinuó en el aparte sobre la dinámica de la construcción. Del mismo modo el desarrollo de los municipios vecinos “conurbados”, se favorece en la medida en que se acortan los tiempos de viaje y, por lo tanto se permite el desarrollo de proyectos suburbanos para sectores que no dependen necesariamente del automóvil privado, que era una limitante hasta ahora.

Al mismo tiempo, las centralidades y otros puntos que se consideran determinantes para el equilibrio de la estructura, acercando los bienes y servicios urbanos a los usuarios y descongestionando el centro urbano, quedan por fuera de la red, de manera que la accesibilidad de su zona de influencia no mejora y, por lo tanto quedan estancados.

#### *Nuevas vías construidas por valorización*

En lo que se refiere a las nuevas vías construidas y por construir en los próximos años a través del cobro por Valorización que se extenderá hasta el año 2014, la situación es diferente, pero los resultados son similares.

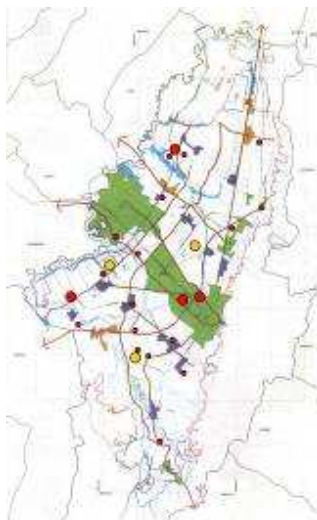


Como lo muestra el Gráfico 13, el conjunto de vías planeadas para ser construidas en los próximos años es muy disímil y obedece a problemas muy diferentes de movilidad. Sin embargo el análisis del plano permite afirmar que su concepción no se refiere al modelo de ciudad propuesto por el POT, sino a problemas específicos que se han encontrado en la movilidad de la ciudad y que han sido aplazados por la entidad responsable, hasta tanto dispusiera del presupuesto para ejecutarlas.

Pero hay que insistir, es claro que no se encuentra en los trazados o intersecciones referencia a los temas que se han tratado en este documento relacionados con la construcción de una ciudad densa y compacta.

**Gráfica 13. Vías y obras relacionadas por valorización.**

Fuente: Acuerdo 180 de 2008.



#### *Nuevos equipamientos: Bibliotecas, Cades y Supercades*

El Plan de Ordenamiento Territorial estableció los Planes Maestros como instrumentos de planificación de primer nivel en el marco de la estrategia de ciudad-región, desarrollando intervenciones integrales con enfoque territorial en horizontes de corto, mediano y largo plazo. Se clasifican en Servicios Urbanos Básicos, Equipamientos Colectivos, Estructurantes y Servicios Públicos.

El objetivo central de estos planes es programar la localización y cobertura de los diferentes equipamientos y servicios públicos que dan soporte a la actividad urbana de la ciudad. El Gráfico 14 compara la localización de la Red de Cades y Supercades (puntos rojos) y las bibliotecas públicas (puntos

**Gráfico 14. Localización de Cades, Supercades y Bibliotecas Distritales.**

Fuente: Elaboración propia.



amarillos) respecto de la Red de Centralidades prevista por el POT.

Desde la perspectiva del modelo urbano de ciudad compacta del POT se espera que la localización de equipamientos con un impacto urbano importante, fortalezca y consolide las diferentes centralidades previstas para el modelo. Sin embargo, al revisar el balance de la actuación pública en materia de equipamientos y servicios propios de las centralidades, se pone de manifiesto una desarticulación entre las áreas de nueva centralidad, sobre todo de escala local, y los equipamientos y servicios de escala urbana, si a esto superponemos la red de Transmilenio, la situación no cambia demasiado, los efectos y sinergias generadas por el Sistema de Transporte Masivo mantienen una influencia sobre el corredor, pero no influyen demasiado en la estructuración y fortalecimiento de las centralidades.

#### 4. MATRIZ DOFA.

El análisis en la matriz DOFA se hace desde el enfoque temático de la ciudad compacta, a partir de sus cuatro componentes (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas). Los resultados operativos de esta matriz sirven de base para la formulación de las propuestas sectoriales consignadas en la parte conclusiva de este documento.

En primer lugar hay que remarcar que algunos de los instrumentos más significativos para la consecución de una ciudad densa y compacta, son objeto de elaboración por parte de otros consultores: Expansión regulada con bordes de ciudad consolidados; Ciudad equilibrada en usos y servicios y transporte. Por lo tanto la referencia que se hace de estos aspectos se refiere específicamente al objetivo de lograr una ciudad densa y compacta, sin considerar otros aspectos sectoriales. Sin embargo, fue necesario realizar matrices DOFA para dos de estos aspectos (Bordes consolidados y ciudad equilibrada que incluye un parte sobre transporte) con el fin de tener los elementos indispensables para formular las políticas y propuestas sectoriales sobre la Ciudad densa y compacta (estas matrices aparecen anexas al presente documento).

#### CIUDAD COMPACTA

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<b>OCUPACIÓN RACIONAL DEL TERRITORIO.</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El crecimiento de Bogotá se da sobre otros municipios.</li> <li>- Bogotá no cuenta con una Región Metropolitana. No hay institucionalidad para un plan regional</li> <li>- Desarticulación entre los objetivos y los modelos territoriales de los POT de cada uno de los municipios de la región próxima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conciencia e interés político sobre la necesidad de contar con mecanismos conjuntos de planificación entre el gobierno departamental y distrital</li> <li>- Promoción de las potencialidades del territorio regional.</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa de Planificación Regional.</li> <li>- Interdependencia en aspectos económicos, culturales, educativos, etc., entre Bogotá y la región.</li> <li>- La Sabana y el territorio regional concentran una importante oferta ambiental y turística que constituye un potencial económico para la ciudad-región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proliferación de acciones urbanas arbitrarias en los municipios de borde que comprometen la estructura funcional y ambiental de la ciudad-región.</li> <li>- Reductos políticos que no ceden poder a un ente superior intermunicipal.</li> </ul>

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<b>PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA REGIÓN.</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechazo de los municipios a la localización de vivienda social en su territorio.</li> <li>- Desarticulación absoluta en la acción de los diferentes niveles de Gobierno: nacional, regional, local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos importantes, tanto de la Nación como el Distrito para el desarrollo de proyectos masivos de vivienda social.</li> <li>- Necesidad de Bogotá de desarrollar proyectos "fuera" de su territorio</li> <li>- Programa de Macroproyectos de vivienda social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés mutuo sobre el tema de la vivienda (es una componente esencial del plan de gobierno nacional y distrital).</li> <li>- Hay espacio posible para el desarrollo de programas de vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desbordamiento de los procesos de urbanización en suelos de borde, fuera del control administrativo del Distrito.</li> <li>- Actuaciones públicas o privadas por fuera de un plan regional que hará más difícil la conformación de una aglomeración urbana funcional.</li> </ul>
<b>PRODUCCIÓN DE SUELO PARA USOS INDUSTRIALES Y LOGÍSTICA.</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta demanda de suelo para el desarrollo de actividades industriales.</li> <li>- Alto costo del suelo para la localización en la ciudad de la industria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requerimientos de alto nivel para el desarrollo de la industria y la logística.</li> <li>- Posibilidad de concertación con los gremios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa de Planificación Regional.</li> <li>- Necesidad de concertar con Bogotá la localización de estas industrias (accesos) .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuación de la localización sobre ejes viales que pueden dificultar su desarrollo y aún bloquearlo.</li> </ul>
<b>PRODUCCIÓN DE SUELO PARA EQUIPAMIENTOS PERIURBANOS, TURISMO Y COMERCIO DE FIN DE SEMANA.</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta demanda de suelo para el desarrollo de equipamientos, turismo y comercio.</li> <li>- Alto costo del suelo para la localización en la ciudad de la industria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta demanda de suelo para el desarrollo de equipamientos, turismo y comercio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa de Planificación Regional.</li> <li>- Restricción de esos usos en la zona norte de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuación de la localización atomizada y sobre ejes viales que dificultan su funcionamiento, crean problemas de movilidad y afectan el medio ambiente.</li> </ul>
<b>CONTROL EFECTIVO DE LAS PERIFERIAS</b>			

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultades de control sobre los procesos de ocupación y fraccionamiento en suelos de periferia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de una estrategia distrital para el control de suelo apelando a medios técnicos sencillos y efectivos (GPS).</li> <li>- Capacidad técnica de las Alcaldías Locales en el control y conocimiento del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación y ordenación del suelo de periferia en Planes Parciales y Planes Zonales (POT).</li> <li>- Capacidad de las Empresas prestadoras de servicios públicos para extensión de las infraestructuras a estas zonas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de los procesos de ocupación ilegal.</li> <li>- Generación de grandes áreas de urbanización marginal, cuyos costos de mejoramiento que empeñan buena parte de la capacidad de inversión futura del Distrito</li> </ul>
---	---	--	--

## CIUDAD DENSA

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<b>PROCESOS DE DENSIFICACIÓN POR PROYECTOS INDIVIDUALES</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo "tradicional" de los procesos de densificación con normas.</li> <li>- Planeación zonal o intermedia inexistente (UPZ son para normas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión del POT.</li> <li>- Fortaleza de la SPD en normas puntuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gran conocimiento (información) de la ciudad en la SPD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profundizar efectos nocivos de la densificación "silenciosa".</li> <li>- Imposibilidad de concretar el modelo territorial.</li> </ul>
<b>COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES EN EL TERRITORIO.</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difícil coordinación entre las entidades públicas para fortalecer y concertar esfuerzos</li> <li>- Visión sectorial en cada una de las dependencias sin noción de territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de los planes Maestros.</li> <li>- Ejecución de obras por conjuntos (valorización).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuación individual de cada entidad considerando únicamente objetivos sectoriales.</li> <li>- Imposibilidad de concretar el modelo territorial.</li> </ul>
<b>DESARROLLO DE PROGRAMAS DE RENOVACIÓN URBANA</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay ejecución de proyectos de renovación urbana, que muestren sus bondades.</li> <li>- Incredulidad en los proyectos de renovación urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del sector privado en el desarrollo de proyectos de renovación ante el agotamiento de la tierra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa de Renovación Urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposibilidad de ejecutar proyectos de renovación.</li> <li>- Mayor deterioro en las zonas de renovación.</li> <li>- Alejamiento definitivo del sector privado de este tipo de proyectos.</li> </ul>

## 5. PROPUESTAS DE POLITICA.

Las conclusiones de la Matriz DOFA permiten identificar dos determinantes básicas para la definición de políticas urbanas dirigidas a la construcción de una ciudad densa y compacta.

### a. Síntesis del diagnóstico

Bogotá se ha mantenido como una ciudad densa y relativamente compacta, con procesos de suburbanización crecientes.

Bogotá es una ciudad densa (210 habitantes por hectárea), con pocos vacíos en la zona urbana, que ha mantenido en las últimas 3 décadas procesos de sustitución de viviendas unifamiliares por edificios en altura, tanto para comercio, como para oficinas y otros servicios. Los procesos más recientes más importantes son:

- La construcción de edificios de oficinas en diversas zonas de la ciudad, especialmente el centro urbano y el Salitre. Además del “resurgimiento” de lugares como el Centro Internacional y del fortalecimiento del Centro Expandido, debe destacarse la aparición de oficinas en las periferias urbanas conectadas a los centros empresariales tradicionales por grandes vías.
- La construcción de edificios en altura de vivienda para estratos medios y altos, en antiguos barrios residenciales de estos estratos con algún nivel de “prestigio” en la ciudadanía.
- La densificación permanente de los barrios de origen popular a través de la adición de pisos con “apartamentos” para el alquiler y la venta.

El auge reciente de la construcción implicó que tanto la vivienda como las oficinas ocuparan muchos de los pocos vacíos que quedaban dentro de la llamada “ciudad central”<sup>39</sup> y los barrios de vivienda de ingresos medio alto y alto. La implementación de Transmilenio ha impulsado aún más la densificación mayor de esa ciudad central.

En términos generales, se podría afirmar que la densificación reciente de la ciudad es independiente de las acciones de la administración pública y obedece a dinámicas internas de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario, que no han sido canalizadas hacia los objetivos de planeación de la ciudad.

Bogotá se mantiene como una ciudad relativamente compacta (como se indicó en el aparte anterior). Sin embargo deben señalarse algunos procesos de suburbanización importantes que han modificado recientemente este atributo de la ciudad, que son respuesta fundamentalmente al agotamiento del suelo urbano para el desarrollo de nuevos proyectos acordes con la demanda. Entre estos deben señalarse especialmente:

- Los nuevos conjuntos y soluciones individuales de vivienda suburbana (campestre) en suelo rural, que han ocupado inmensas áreas del territorio de la Sabana y los municipios de La calera y Sopó, con urbanizaciones de muy baja densidad y gran consumo de suelo.
- El desarrollo de nuevas instalaciones industriales y de logística industrial en los corredores viales de acceso a la ciudad.

Estos dos procesos han puesto en entredicho el concepto de ciudad compacta con que denominó a la ciudad desde el POT 2.000.

Paralelamente a estos procesos se puede afirmar que el modelo del POT vigente, independientemente del contenido de ciudad – región, mantiene el objetivo explícito una ciudad densa y compacta, que concreta a través de:

- Establecer límites al crecimiento urbano, evitando la conurbación y la suburbanización.
- Consolidar un modelo de ordenamiento poli céntrico, con un gran centro metropolitano que se extiende hacia el occidente por el eje Centro Internacional – Aeropuerto y múltiples centralidades de

diferente nivel, con énfasis especial en la expansión del centro al norte. Estas centralidades son elementos determinantes para reequilibrar el territorio.

- Dar prioridad al transporte público a través de la construcción de un nuevo sistema (Transmilenio) y la exigencia de integración de todo el transporte público. Recientemente se ha agregado a Transmilenio y el sistema tradicional de transporte por buses y busetas, los proyectos de Metro y Tren de Cercanías de la Sabana.

Pero al mismo tiempo se puede afirmar que la puesta en práctica del modelo ha fallado, por múltiples razones que se han expuesto en los apartes anteriores, de los cuales se destacan:

- En lo que se refiere a la ciudad compacta, la imposibilidad de realizar una ocupación racional y planificada del territorio de la Sabana, donde cada municipio tiene objetivos y esquemas diferentes.
- En lo que se refiere a la ciudad densa interior:
  - o Los programas siguen siendo sectoriales (transporte, equipamientos, vialidad), sin sujeción al modelo territorial.
  - o Los programas de renovación urbana propuestos por la administración distrital a través de la Empresa de Renovación Urbana y concebidos como el principal instrumento para lograr el uso más intensivo del suelo urbano, no se han ejecutado. Hoy están en proceso de formulación más de 20 planes de renovación urbana promovidos tanto por la Empresa de Renovación Urbana (algunos ha sido aprobados) como por el sector privado, con perspectivas de ejecución aún inciertas.
  - o Las operaciones urbanísticas de los POT, concebidas como otro instrumento fundamental para lograr una ciudad con distribución equilibrada de servicios, tampoco se han desarrollado.
  - o La escasa producción de vivienda social no ha frenado el desarrollo de barrios informales en las periferias, que han extendido la ciudad en zonas totalmente inconvenientes para su desarrollo. Los desarrollos industriales de la Sabana, junto con los conjuntos de vivienda de baja densidad en los municipios aledaños a la ciudad, han continuado y acelerado el proceso de expansión sin planificación. La localización de los nuevos equipamientos ha impulsado en algunos casos, el desarrollo de nuevas zonas no deseadas.
  - o Las normas, que siguen siendo el principal instrumento de intervención pública en la ciudad, no se han ajustado completamente al modelo.
  - o Los procesos de densificación “silenciosa” por sustitución se han incrementado y han producido efectos notorios en la estructura urbana que no estaban suficientemente previstos.

#### **b. Cambio en la forma de planeación de la ciudad.**

En este sentido, antes que buscar reformar el modelo de ordenamiento en el proceso de revisión del POT, parece más conveniente trabajar con miras a construir programas viables, basados en los procesos reales que están ocurriendo en la ciudad, para poder llevar a cabo el objetivo de una ciudad densa y compacta.

En este contexto, debe registrarse la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios a un conjunto amplio de predios en la ciudad en el reciente Plan de Desarrollo Distrital, “Bogotá Positiva”, como un paso importante dirigido a disminuir los vacíos urbanos existentes. Sin embargo, por su corto tiempo de implementación, no permite una evaluación real. En todo caso, se trata de una acción relativamente aislada, que aún no está integrada al planeamiento específico del proceso de densificación y compactación en la ciudad en cada una de sus zonas.

Parece evidente que estos procesos (densificación, compactación) siguen siendo manejados a través de normas urbanas que no se han relacionado explícitamente con los programas y proyectos sectoriales; la norma continúa siendo el instrumento de planeación efectivo para la canalización de las fuerzas del mercado en la ciudad; una primacía que el POT encontró muy nociva para el desarrollo de la ciudad y que se propuso superar.

El manejo de estos procesos de densificación y cambio de uso únicamente a través de las normas ha permitido que estos proyectos no apoyen la construcción del modelo territorial propuesto en el POT vigente: una ciudad policéntrica con nuevas centralidades diferentes al centro urbano. De manera que la planeación urbanística, por lo menos en la ciudad desarrollada, sigue “desarticulada”: las normas por un lado y los programas sectoriales por otro, pues ninguno de los anteriores apunta directamente a la construcción y consolidación del modelo de ordenamiento territorial adoptado.

Los planes maestros, a pesar de los esfuerzos de la Secretaría de Planeación, tampoco terminan de integrarse a la planeación normativa y al modelo territorial. Así por ejemplo, la planeación del sistema de transporte es independiente de la propuesta de organización de las actividades urbanas en centralidades pues está estructurado con base en la demanda existente, sin considerar como puede apoyar la construcción del modelo territorial adoptado. La localización de los equipamientos tampoco se ha considerado como un elemento determinante de en la construcción de centralidades.

En este contexto se proponen cambios en la forma de hacer planeación que permitan articular en forma concreta las acciones públicas en el territorio y la regulación normativa:

- Un nuevo esquema de planeación para la región inmediata de la Sabana, que debe desarrollarse en otro documento. En las propuestas sectoriales se proponen algunos puntos que pueden ser considerados desde la óptica de la ciudad compacta, con base en lo expuesto en el documento.
- Una planeación diferenciada en la ciudad, que permita trabajar con detalle zonas estratégicas para el desarrollo de la ciudad a través de procesos como la densificación o la renovación urbana. Para esto es indispensable construir una política pública de densificación y renovación urbana (que zonas, con que propósitos, con que características). A su vez, esta planeación diferenciada debe permitir hacer planes – proyectos de detalle en zonas especialmente sensibles: calles, intersecciones, parques, plazas y lugares, en forma similar a lo que hace con las zonas históricas.
- La consolidación de la planeación de escala intermedia, con base en la Unidad de Planeación Zonal –UPZ, que debe recuperar su función de instrumento de planeación y no solo de marco normativo. En esta escala es posible definir los programas y proyectos necesarios para adelantar un proceso de densificación ordenado y efectivo, y encontrar relaciones en la escala zonal con los planes maestros y demás planes sectoriales de la ciudad, para evitar producir los efectos negativos analizados. A su vez, la UPZ puede convertirse en la pieza central de la aplicación normativa, recuperando su función inicial que pretendía construir un instrumento de fácil lectura por parte del usuario, que se transformara en una herramienta ágil de control ciudadano sobre el desarrollo urbano.
- Una acción de planeación coordinada intersectorialmente en las grandes obras públicas, que no puede limitarse al diseño de los espacios públicos que se encuentren en si alrededor, sino a una verdadera articulación de las acciones públicas, por ejemplo de de transporte y equipamientos con el modelo de ordenamiento del POT. En este sentido debería analizarse tanto el sistema de transporte masivo en desarrollo y el propuesto, como los nuevos equipamientos, las operaciones urbanísticas y, en particular, los proyectos urbanos estratégicos propuestos por el alcalde, como puntos clave para la ciudad densa y compacta:
  - o La Consolidación del eje aeropuerto – centro.
  - o El Centro de Negocios Internacional.
  - o El Parque tecnológico y de servicios.

- Los Servicios de Salud y los Servicios Educativos.

Un tema determinante en la coordinación interinstitucional es la articulación de los Planes Maestros y modelo de ordenamiento. La implementación de los Planes Maestros ha implicado un proceso de coordinación institucional lento y complejo<sup>40</sup>. Parte de la desarticulación entre los Planes Maestros y el POT se debe a la excesiva fragmentación de los instrumentos normativos, UPZ, Planes Zonales y Planes Parciales, entre otros, que compiten con los Planes Maestros generando inconsistencias que dificultan su implementación. Esta desarticulación produce dificultades para consolidar el modelo de ciudad compacta. Sin embargo, el esfuerzo realizado por la administración para implementar los Planes que ha permitido que las entidades del distrito asuman cada vez con mayor seriedad los compromisos de actuación de cada una de ellas en el marco de las definiciones adelantadas por los distintos Planes Maestros, es un inicio importante en este tema.

- La implementación ordenada, estable y viable de los instrumentos de gestión urbana puestos en marcha, con el fin de lograr mayor estabilidad en los negocios de construcción y transparencia en el mercado del suelo. A pesar de contar con un instrumental amplio y variado para garantizar la gestión del suelo (Planes Parciales, Unidades de Actuación Urbanística, Reajuste o Integración Inmobiliaria, cooperación entre partícipes, los sistemas de reparto de cargas, derecho de preferencia, desarrollo y construcción prioritarios, enajenación, expropiación etc.), en la práctica su implementación ha resultado muy compleja, y en algunos casos imposible. Para superar esta situación es necesario:
  - Adoptar una política pública como base real para la intervención en la propiedad del suelo y el reparto de cargas y beneficios. Entre otras, esto permitirá definir y poner en práctica un mecanismo de avalúo unificado y de obligatorio acatamiento, evitando la generación de expectativas urbanísticas, que desencadenan los procesos especulativos y favorecen la monopolización del suelo.
  - Establecer un marco jurídico unificado para el Distrito, que defina procedimientos claros que eviten al máximo la “interpretación”, que establezcan tiempos y metodologías de evaluación precisas y coordinadas por parte de cada una de las entidades involucradas en su aprobación, garantizando al particular un marco de actuación transparente y efectivo.
- En la misma perspectiva del punto anterior parece determinante una nueva mirada, por ejemplo, a los planes parciales, que han presentado serias dificultades para implementar el desarrollo de las zonas de expansión inmediatas a la ciudad<sup>41</sup>, en detrimento de la compactación urbana. Parte de estas dificultades son generadas por la falta de planeación previa a de las zonas que se van a desarrollar, donde se coordine técnicamente los proyectos de las entidades del distrito y por la implementación de nuevos mecanismos de reparto de cargas y beneficios que no se han estabilizado completamente. De nuevo es necesario que exista una verdadera política pública que sustente la estrategia de gestión de suelo<sup>42</sup>, para que la oficina de catastro, las oficinas de instrumentos públicos, la Secretaría de Planeación y las demás entidades relacionadas con el manejo y gestión de suelo, trabajen articuladamente<sup>43</sup>.
- Estos son temas indispensables para lograr la actuación coordinada de los sectores público y privado, para el desarrollo de los programas de renovación y densificación urbana basada en las experiencias recientes de trabajo conjunto. No se trata de promover formas de asociación forzada, sino de encontrar las fortalezas de cada uno en la consecución de objetivos que convienen a la ciudad y le permite rentabilidad a los privados.

## 6. PROPUESTAS SECTORIALES.

A continuación se sintetizan algunas de las propuestas sectoriales para el objetivo de lograr una ciudad densa y compacta.

### a. Para la compactación:

El tema fundamental para lograr una ciudad compacta es la planeación regional de la Sabana, que debe incluir la habilitación de suelo para programas de vivienda social y la definición de bordes estructurados, que son tema de otro documento.

Desde el punto de vista de la ciudad compacta se proponen algunos temas prioritarios para que se contemplen en la reflexión integral de este aspecto, determinante para este objetivo:

- Ocupación racional y ordenada del territorio, en especial para los programas de vivienda social, actividades industriales y relacionadas con estas, comercios (especialmente los de “fin de semana”, equipamientos “peri-urbanos” -Clubes, colegios, cementerios, etc.-).
- Establecimiento de un sistema de transporte regional, que permita una integración adecuada del transporte urbano con el intermunicipal en toda la Sabana. Este punto incluye el estudio del Tren de Cercanías en función de las posibles formas de ocupación del territorio y de la organización urbana futura. También incluye un estudio de las consecuencias que vías como la prolongación de la calle 170 (o 180) hasta La Calera y otras vías de comunicación interregional.
- Definición de zonas de ocupación y reglamentación de las zonas de “vivienda secundaria” en la sabana y sus alrededores.

Del mismo modo es indispensable organizar un esquema institucional de planificación de ámbito metropolitano-regional que permita articular en forma concreta las acciones públicas en el territorio, fortaleciendo la Mesa de Planificación Regional como la base institucional que debe permitir la estructuración de una entidad de mayor alcance y poder de decisión. El esquema institucional debe permitir poner en marcha en el corto plazo una agenda de trabajo focalizada en al menos dos aspectos críticos: movilidad y localización de actividades en la región. Ahora bien, en la medida en que este esquema institucional puede tener dificultades para su puesta en marcha, es necesario que el Distrito se sienta a trabajar con los municipios vecinos en un proceso de concertación en que los temas ambientales, la provisión de agua potable y el transporte regional deben jugar un papel determinante.

También es necesario adoptar un Plan Regional Ambiental que enfoque la acción de la autoridad ambiental en el control del territorio, vinculándola a los procesos de decisión y planificación del territorio.

En este punto puede ser también determinante el éxito de la aplicación del “desarrollo prioritario” al conjunto de lotes no desarrollados en la ciudad adoptada en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, bajo la premisa de que la aplicación de un instrumento como este pueda superar los escollos que se han presentado en el pasado.

### b. Para la densificación:

Como se ha reiterado en los partes anteriores, el punto central de este proceso es la formulación y adopción de una política de renovación y densificación urbana, que incluya el conjunto de procesos de transformación que se han descrito en este documento.

La formulación de esta política permitirá:

- La adopción de programas de renovación y densificación coordinados con los programas sectoriales de movilidad, dotación de equipamientos y desarrollo de nuevas zonas en general. La adopción de



planes maestros y el conocimiento de la ciudad a través de la expedición de normas para las UPZ, son dos bases importantes para este propósito.

- Una programación racional de la planificación zonal de las áreas que pueden ser susceptibles de densificación y de renovación urbana, en la cual se pueda prever cual debe ser el desarrollo futuro: densidades, ocupación y espacios libres, espacios públicos, transporte zonal, equipamientos, etc. Este planeamiento es la base para concretar la aplicación del mecanismo de Cargas y Beneficios y otros sistemas de financiación que permitan adelantar las obras zonales necesarias.

En este marco debe lograrse una planeación global de la zona construida de la ciudad, en la cual los proyectos de transformación urbana, desde la sustitución de inmuebles por edificios en altura, los cambios de uso (de vivienda a comercio, oficinas o servicios) hasta la renovación total deben apoyarse mutuamente, buscando proyectos rentables y no rentables (emblemáticos, de política urbana especial), sin concentrarse exclusivamente en la zona central o en zonas excesivamente deterioradas. Para adelantar este proceso se debe utilizar la figura de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), que son un instrumento adecuado para el efecto. Se cuenta con una información de base muy valiosa que no se ha utilizado plenamente para emprender este tipo de planeación zonal, que es indispensable para “civilizar” los procesos de densificación espontáneos.

- Este mismo tipo de planeación intermedia debe aplicarse a las zonas de renovación urbana, junto con otros elementos, entre los cuales se destacan que además requieren:
  - o El impulso a la participación del sector privado, que requiere condiciones de estabilidad y reglas del juego claras<sup>44</sup>. Inicialmente es necesario mostrar al sector privado que la renovación urbana puede ser un proyecto rentable, si bien las reglas del juego que conoce no son exactamente las mismas. La negativa en la participación privada tiene varias explicaciones. En primer lugar porque no se han desarrollado proyectos “exitosos” (desde el punto de vista de la rentabilidad) que “compensen” al privado las dificultades que acarrea un proyecto de renovación urbana frente a un proyecto ordinario de construcción. Del mismo modo, los proyectos “exitosos” (rentables) para los privados son puntuales y no cumplen con los propósitos que la ciudad se ha fijado. En segundo lugar debe ser claro que un proyecto de renovación urbana requiere generalmente la participación activa del sector público, que debe estar disponible para el efecto, con el fin de generar la confianza necesaria para su desarrollo.
  - o La organización de una estructura financiera para el desarrollo de los proyectos de renovación<sup>45</sup>, que tienen tiempos de desarrollo y de impacto muy diferentes a los proyectos de construcción corriente. Un proyecto de renovación necesita más tiempo para su desarrollo, tanto en diseño como en la puesta en marcha (para adquirir los predios o concertar con la ciudad, por ejemplo) como en su maduración<sup>46</sup>, por lo tanto, debe tener una financiación especial, como se ha podido constatar en otros países del mundo. Esta financiación no requiere necesariamente fondos públicos, pero si es necesario que la administración pública y, en particular, la empresa de renovación urbana, abandone formulas generalistas y se preocupe por analizar en forma precisa el desarrollo de los proyectos que espera impulsar, tanto públicos, como mixtos o privados.
  - o La concreción de incentivos públicos distritales que complementan adecuadamente los incentivos definidos por el Gobierno nacional<sup>47</sup> y que no han logrado tener el efecto esperado en la ciudad.
- Utilización de los instrumentos de gestión adoptados de los cuales se ha hecho un amplio discurso que aún no termina de concretarse. Estos instrumentos necesitan ser adoptados y estar en plena sintonía con las prácticas de planificación de la ciudad y la forma cómo se relaciona y opera el sector inmobiliario.

- Planificación zonal y en algunas partes detallada, para las zonas donde se van a desarrollar proyectos públicos: vías por valorización, Transmilenio, Metro, Equipamientos, etc. Para este efecto lo que busca es que los proyectos públicos queden inmersos en un proceso de transformación zonal que logre canalizar los efectos de su construcción hacia fines urbanos buscados; esta planeación debe superar el diseño de espacios públicos alrededor de las vías que ha sido la constante en el desarrollo de Transmilenio y que se ha mostrado totalmente insuficiente para el desarrollo futuro de cada zona. Este instrumento de planeación debe institucionalizarse. En estos procesos se trata de identificar con precisión los proyectos en la zona y de definir las normas para su desarrollo, encontrando la forma como se financiarán los proyectos (valorización, cargas y beneficios, etc.). Tanto en los barrios ricos como en los populares en densificación.
- En este mismo contexto es necesaria la coordinación con la formulación de las normas para cada sector urbano, pues los proyectos de renovación requieren estar en una zona cuyas actividades y transformaciones lo hagan posible. En este sentido, es necesario que se supere la mera intervención normativa a través de planes que permitan desarrollar el nuevo sector con las condiciones previstas a partir de los proyectos de renovación, de los posibles proyectos futuros públicos y privados y de los programas complementarios.
- En lo que se refiere a la formulación de las normas el exceso de detalle normativo ha terminado por fragmentar la norma en un agregado de fichas que diluyen las definiciones más generales del modelo en un conglomerado rígido de reglas de control predial que terminan reproduciendo los mismos vicios de normativas anteriores como el Acuerdo 7 de 1979 o el Acuerdo 6 de 1990. En este sentido es preciso que la normativa tome en cuenta aspectos como:
  - o Recobrar la idea inicial de la Ficha Normativa, como pieza central en la definición y aplicación de reglas claras y sencillas que permitan la difusión masiva de los aspectos normativos estructurales, garantizando de este modo, su apropiación por parte del ciudadano medio, que se transforma en garante y veedor de su correcta aplicación.
  - o La coherencia y concordancia de la normativa con la estructura urbana de soporte (infraestructuras de transporte, servicios domiciliarios y espacio público). Este proceso requiere un inventario real y actualizado de las redes de servicios públicos hace que en muchos casos se permitan procesos de densificación y transformación en áreas con serias deficiencias en la prestación y calidad de los servicios urbanos, lo que trae como resultado la sobrecarga y la consecuente degradación de las redes y de los servicios existentes.

**Bogotá, 9 de noviembre de 2008.**

## ANEXO: MATRICES DOFA

### Expansión regulada con bordes de ciudad consolidados.

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<b>CIUDAD-REGIÓN</b>			
-Bogotá no cuenta con una Región Metropolitana  -Desarticulación entre los objetivos y los modelos territoriales de los POT regionales	-Conciencia e interés político sobre la necesidad de contar con mecanismos conjuntos de planificación entre el gobierno departamental y distrital  -Promoción de las potencialidades del territorio regional	-Mesa de Planificación Regional.  -Alto nivel relacional en aspectos económicos, culturales, educativos, etc., entre Bogotá y la región.  -La Sabana y el territorio regional concentran una importante oferta ambiental y turística que constituye un potencial económico para la ciudad-región	-Proliferación de acciones urbanas arbitrarias en los municipios de borde que comprometen la estructura funcional y ambiental de la ciudad-región.
<b>CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO</b>			
-Desarticulación en las acciones de las entidades que conforman la Administración Distrital	-Volumen importante de información y estudios que permitirían consolidar una base de información efectiva para la planificación en el Distrito.	-El Distrito cuenta con una estructura administrativa moderna y un equipo profesional con un alto perfil técnico.	-Acciones inconexas y desordenadas que terminan por bloquear programas y proyectos claves para el Distrito.
<b>IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO</b>			
-Incertidumbre y falta de claridad en la aplicación de Instrumentos de planificación y gestión de suelo. Cambios permanentes en la normativa.	- Marco normativo Nacional y Distrital suficiente y estructurado.	-El Distrito cuenta con una estructura administrativa moderna y un equipo profesional con un alto perfil técnico.	- Dificultades de aplicación de instrumentos claves para el desarrollo urbano futuro como los Planes Parciales. Amenaza de eliminación  - Retención de los suelos de expansión, que fomentan la especulación y la urbanización ilegal
<b>PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL</b>			
-Desarticulación entre las actuaciones de la Nación (Macroproyectos de Vivienda en suelos fuera del perímetro urbano), el Distrito y los municipios de la región.	-Recursos importantes, tanto de la Nación como el Distrito para el desarrollo de proyectos masivos de vivienda social.	-Interés mutuo sobre el tema de la vivienda (es una componente esencial del plan de gobierno nacional y distrital).	- Disminución de la oferta formal de VIS. Desbordamiento de los procesos de urbanización en suelos de borde, fuera del control administrativo del Distrito
<b>CONTROL EFECTIVO DE LAS PERIFERIAS</b>			

- Escaso control sobre los procesos de ocupación y fraccionamiento en suelos de periferia.	-Estrategia distrital efectiva de control de suelo apelando a medios técnicos sencillos y efectivos (GPS).  - Capacidad técnica de las Alcaldías Locales en el control y conocimiento del territorio.	-Delimitación y ordenación del suelo de periferia en Planes Parciales y Planes Zonales (POT).  -Capacidad de las Empresas prestadoras de servicios públicos para extensión de las infraestructuras a estas zonas	- Incremento de los procesos de ocupación ilegal, que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental y ecológica del Distrito.  -Generación de grandes áreas de urbanización marginal, cuyos costos de mejoramiento empeñan buena parte de la capacidad de inversión futura del Distrito
--	---	--	---

Ciudad equilibrada en usos y servicios

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<b>MODELO URBANO (POT)</b>			
-Escasa vinculación en los programas de acción de las entidades distritales	-Plan de Ordenamiento Territorial	-Identificación detallada de programas y proyectos claves para la consolidación del modelo de ciudad compacta	-Desarticulación general en la estrategia de intervención de las diferentes entidades frente al POT
<b>LOCALIZACIÓN ESTRATÉGICA DE EQUIPAMIENTOS</b>			
-Escasa coordinación entre las entidades públicas para fortalecer y concertar esfuerzos	-Planes Maestros	-Programa de construcción de colegios, bibliotecas, parques, supercades, etc.	- Localización que fomente el desequilibrio funcional y la segregación espacial en la ciudad o la expansión en zonas no deseadas.
<b>CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL (CENTRALIDADES)</b>			
-Poca inversión efectiva en áreas de nueva centralidad en cuanto a: equipamientos, infraestructuras viales, de movilidad y servicios, espacio público etc.  -Inexistencia de una estrategia de intervención en las centralidades.	-Estructura funcional definida y jerarquizada por el POT  -Reequilibrio de la estructura funcional de la ciudad evitando la centralización exagerada de servicios y actividades.	-Concentración de economías de escala y dinámicas urbanas de alto valor para la ciudad en las centralidades	-Planeación sectorial de la inversión sin consideración del modelo de ordenamiento.  - Consolidación de áreas disfuncionales para la ciudad, que generan problemas de movilidad y espacio público, con grandes carencias de infraestructura cuya reconversión y regularización, implica grandes recursos del distrito.
<b>MOVILIDAD SOSTENIBLE ARTICULADA AL DESARROLLO URBANO (SITM)</b>			

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema que privilegia los recorridos de larga distancia.</li> <li>- Fragilidad del sistema y alto deterioro de la infraestructura.</li> <li>- Infraestructura rígida con escasas posibilidades de ampliación (estaciones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejora general en la movilidad y la conectividad de la ciudad.</li> <li>- Potencial para la renovación y reactivación de áreas estratégicas en la ciudad.</li> <li>- Generación de espacio público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cuenta con una red y una infraestructura importante.</li> <li>-Mantiene una imagen positiva entre los usuarios.</li> <li>- Es un sistema rentable.</li> <li>-Mantiene una buena velocidad de circulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Que el sistema quede incompleto y se incremente la Saturación de las troncales-</li> <li>- Que no se logre la integración con otros sistemas de transporte, lo que impediría fortalecer los viajes de distancia media y corta.</li> <li>- Al mejorar la conectividad con las zonas periféricas se podrían incentivar procesos de urbanización intensiva en los bordes de ciudad.</li> <li>-Se corre el riesgo de no cubrir adecuadamente áreas de la ciudad consideradas poco rentables para el sistema</li> </ul>
---	--	--	--

<sup>1</sup> Este documento tiene como base una serie de textos y trabajos desarrollados por José Salazar como autor o coautor de los mismos, citado en la bibliografía.

<sup>2</sup> El concepto de desarrollo sostenible se incluyó en el llamado “Brundtland Report”, publicado “Our common Future, por la WCDE, Oxford University Press, (1.987). Más adelante se reconoció en los asentamientos humanos en el capítulo 28 y que condujo al establecimiento de la “Local Agenda 21”.

<sup>3</sup> La Agenda 21 es considerado como el Plan Global de Acción concebido para poner en marcha la visión comprensiva de futuro del desarrollo sostenible de la Cumbre de la Tierra en Río en 1.992.

<sup>4</sup> Con base en la potenciación de sus ventajas comparativas: fuerza de trabajo altamente calificada, puertos y aeropuertos estratégicamente localizados, infraestructuras de transporte y grandes facilidades de comunicaciones. fuerza de trabajo altamente calificada, puertos y aeropuertos estratégicamente localizados, infraestructuras de transporte y grandes facilidades de comunicaciones. Ver al efecto el texto de THE DEVELOPMENT PLANNING UNIT, UNIVERSITY COLLEGE LONDON, (2002) “Sustainable Urbanization, Bridging the green and brown agendas”, London, pp 12.

<sup>5</sup> La Agenda Habitat, emanada de la Conferencia de Estambul en 1.996 (Habitat II Conference) y refrendada en la Cumbre del Milenio, que exige combinar la meta de un desarrollo sostenible, con la acción local de corto y mediano plazos para lograr desarrollos que faciliten la lucha contra la pobreza y las desigualdades que afectan el conjunto de la vida de las comunidades de muchas ciudades UNCHS. (1997). *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, Habitat, Nairobi. Para un análisis más completo de los desafíos urbanos ver: THE WORLD BANK . (2000). “*Cities in transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*”, The World Bank Infrastructure Group Urban Development. Washington, D.C., 2.000.

<sup>6</sup> De manera que esas ciudades quedaron sometidas a un desafío de doble perfil: (i) colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado internacional y atraer inversiones y (ii) responder a las demandas de la población urbana, logrando extender el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos. Ver al efecto a Marcello Balbo, *La Nueva Gestión Urbana en “Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”* (Ricardo Jordán y Daniela Simioni, compiladores), CEPAL, Santiago de Chile, 2.003.

<sup>7</sup> En este contexto, solo algunas ciudades latinoamericanas (México y Sao Paulo principalmente) han logrado efectuar en la última década algunas transformaciones en la estructura urbana, de forma que la localización de actividades en el territorio urbano y en la región ha producido nuevas dinámicas e interdependencias crecientes en los diversos territorios: ciudad central, núcleos urbanos conurbados, núcleos y territorios rurales. Se lograron conformar regiones metropolitanas relativamente integradas a la economía

---

internacional, agrupando otras ciudades y poblaciones y territorios circundantes en una gran aglomeración que impulsa sus ventajas comparativas. Pero la mayoría de las ciudades de la región han tenido crecimientos más “tradicionales” desde el área central hacia la periferia (Bogotá, Quito Lima y Santiago), necesariamente influidas por las nuevas corrientes globalizadoras, pero sin el efecto deseado; en estos casos los sectores más dinámicos e innovadores de la economía se siguieron localizando en la ciudad central o en otras ciudades principales.

<sup>8</sup> Para Latinoamérica el desafío de la “globalización”, consiste substancialmente en lograr ser parte de una red de flujos que la configuran, o quedar excluidos, y por lo tanto volverse periféricos y marginales. Pero más que en cualquier otra parte del mundo, se trata de un desafío que tiene lugar primero que todo y sobre todo en las ciudades, donde se concentra no sólo la mayor cantidad de población, sino el mayor aporte al producto bruto interno, donde se registran los mayores aumentos en la productividad y se efectúan las mayores innovaciones” Ricardo Jordán Ciudad y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Ricardo Jordán, “Ciudad y Desarrollo en América Latina y el Caribe” en en “*Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*” (Ricardo Jordán y Daniela Simioni, compiladores), CEPAL, Santiago de Chile, 2,003, pag. 73..

<sup>9</sup> Los enfoques radicales desde lo ambiental, que primaron en las décadas de los años 80, han ido evolucionando hacia propuestas intermedias que hacen más viable incorporar las agendas ambientales al desarrollo urbano de los países en desarrollo. Han surgido enfoques “reformistas”, que intentan transformar las conductas de los consumidores a través del propio mercado, acompañado de incentivos a la producción “ambientalmente” más amigable. Paralelamente un enfoque “intervencionista” busca hacer más efectiva la legislación ambiental y reforzar la regulación para construir ciudades más amables y humanas, que ofrezcan mejor calidad de vida y mayores oportunidades a sus habitantes. Ver al efecto el texto de HASSAN, AL-MOZAN Y ZETTER ROGER, (2002) “*Sustainable development: between development and environmental agendas in the developing world*”; en Planning in cities. ITDG Publishing, Londres.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, se pueden considerar una serie de acciones tales como: Asentamientos humanos sostenibles y uso mixto de la tierra; Energía sostenible, transporte y sistemas de comunicación; Planificación y gestión de áreas de desastre; Provisión integral de infraestructura; Forma urbana y diseños sostenibles; Conservación y rehabilitación de áreas históricas y patrimonio cultural; Combatir la pobreza; Participación comunitaria; Equidad de género; Inclusión de jóvenes y viejos; Integración racial y derechos de los indigentes; Conocimiento e inclusión de los procesos informales; Mejoramiento del acceso a los mercados informales; Promover el crecimiento económico y el trabajo locales; Promover políticas fiscales responsables, entre otras muchas. Ibid, pag.33.

<sup>11</sup> “Le condizioni sono cambiate”. Artículo publicado en la revista Casabella, n. 498-99, febrero 1984

<sup>12</sup> Datos de la red Bogotá. <http://www.redbogota.com/endatos/0100/0140/01411.htm>

<sup>13</sup> En 1964 el perímetro urbano era de 14.615 hectáreas, de las cuales únicamente el 54% se encontraba urbanizado, para 1985, con un perímetro de 24.800 hectáreas, el área urbanizada había alcanzado el 85%. DTS Decreto 619 de 2000 – POT de Bogotá.

<sup>14</sup> En 1998 las ocupaciones de origen ilegal correspondían aproximadamente a 6.000 hectáreas y concentraban el 26% de la población de la ciudad (1,5 millones de habitantes). POT, resumen CONSTRUIR CIUDAD ALCALDÍA Mayor de Bogotá, 2001.

<sup>15</sup> Aunque con menor incidencia debe citarse la fiscalidad sobre la tierra, que gravó con impuestos mayores a los lotes “urbanizables no urbanizados” y las determinaciones de planeación que mantuvieron inalterado el perímetro de servicios en la zona norte durante 25 años. También la permisividad normativa que, año tras año, fue cediendo ante los promotores de construcción que mostraban las dificultades de desarrollar proyectos en determinadas zonas por los altos costos del suelo, produjo un ablandamiento de las normas y generó un círculo vicioso: a mayor permisividad – mayores precios y exigencia de mayor permisividad. Para el impuesto predial se estableció una tasa de 6 a 8.5 x 1.000 para los predios urbanos, que se incrementaba a 33 x 1.000 para lotes de “engorde”, es decir tres veces mayor.

<sup>16</sup> Del Castillo Juan C. y Salazar José, “La Planeación Urbanística en Colombia” en *Trayectorias Urbanas*, Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Pag.142 .

<sup>17</sup> “Ciudades dentro de la Ciudad”, DNP, Bogotá, 1974

<sup>18</sup> Las ciudades dentro de la ciudad permitirían alcanzar los objetivos planteados por Currie en textos como “Alternativas para el desarrollo de Bogotá (1969), al combinar las ventajas económicas de la gran concentración con las ventajas sociales de las poblaciones intermedias y pequeñas (.....) Una ciudad debe ser o suficientemente grande para ofrecer las inquietudes, el movimiento, las oportunidades que el hombre desea, pero al mismo tiempo debe ser lo suficientemente pequeña para que el individuo no se pierda en la multitud”, Ibid, pags 22 y 38.

<sup>19</sup> “Esta demanda fue propuesta también por el profesor Currie, como corolario de la propuesta que presentó al país - la “operación Colombia”- para enfrentar el plan nacional de desarrollo del DNP. Currie previó con lucidez el gran proceso de urbanización a que está abocado el país y propuso que...” debemos planear por una expansión múltiple y relativamente enorme de la población urbana, que a su vez, requerirá gastos tremendos en la construcción y servicios públicos. Creemos que a la provisión adecuada de vivienda y de múltiples servicios municipales (incluyendo educación y recreaciones) se le debe dar una elevada prioridad en la planeación nacional y

---

en la asignación de recursos (...). Hasta hoy día nuestra política nacional en este campo puede caracterizarse por haber sido "demasiado poco" y "demasiado tarde" por estar sorprendida perpetuamente por la rapidez y la magnitud del movimiento e improvisación. Ya es tiempo de que aceptemos una urbanización rápida, con todos los problemas que la acompañan, como uno de los hechos reales, de que desarrollemos una política nacional urbana, de crear la organización administrativa y de planeación necesaria para llevar a cabo esa política, y de proveernos para la financiación requerida". Una posición que no tuvo eco a nivel nacional", Del Castillo Juan C. y Salazar José, "La Planeación Urbanística en Colombia"...

<sup>20</sup> Política adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo 1970 - 1974 " Las cuatro estrategias", presentado al congreso de la República en julio de 1971, que sustentaba el desarrollo en sectores considerados líderes en la economía, hacia los cuales se canalizaban los recursos del Estado: la vivienda, las exportaciones y la agricultura, para obtener una tasa de crecimiento y lograr un "... período sostenido de crecimiento acompañado de una mejor distribución, (que) romperían el círculo de la pobreza "Ciudades dentro de la Ciudad", pag. 21.

<sup>21</sup> Del Castillo Juan C. y Salazar José, "La Planeación Urbanística en Colombia", Op. Cit. Pag.143 .

<sup>22</sup> Ya el decreto 1119/68 permitió que en barrios como el Nogal se reemplazaran las antiguas viviendas por multifamiliares. El acuerdo 7/79 y sus decretos reglamentarios, en especial en los años 1987 y 1988, ampliaron la densificación a una gran parte de la ciudad. El Acuerdo 6/90 confirmó y aumentó aún más el proceso, al mismo tiempo que permitió la expansión de actividades comerciales y terciarias por todo el territorio urbano.

<sup>23</sup> Los decretos 1025/87 y 067/88 incrementaron el proceso de densificación, ya que permitieron mayores densidades en la mayoría de los barrios y abrieron el proceso de transformación en los barrios de Conservación Ambiental que aún no habían sido incorporados a la versión renovadora del Acuerdo 7. La ampliación a toda la ciudad se hizo mediante los decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988, en los cuales se dio vía libre a la renovación por iniciativa individual a áreas extensísimas de la ciudad, al permitir una utilización más intensa del suelo, mediante el expediente de reducir aislamientos y aumentar el número de pisos permitidos en las áreas ya desarrolladas con normas mucho menos permisivas.

<sup>24</sup> "Con todo y que el ingreso promedio de los bogotanos había aumentados tres veces en términos reales, en términos de impuestos los contribuyentes de la capital pagaban la misma cantidad en 1963, que en 1991". Dávila, Julio y Gilbert, Alan "Los Alcaldes Mayores y la gestión de Bogotá, 1961-2.000", University College London; 2.000. (El texto consultado es una fotocopia resumen de un capítulo preparado para el libro *The local executive in Latin America's capital cities: Democratization and Change* compilado por Henry Dietz y David Mayers, en prensa en 2.001). pag. 12.

<sup>25</sup> Contenido en el "Estatuto Orgánico del Distrito Capital" de Bogotá (Decreto 1421 de 1993), que permitió hacer gobernable la ciudad al separar las funciones de la administración y del Concejo y sanear sus finanzas.

<sup>26</sup> La recuperación de los ingresos que permitió que la inversión pública creciera 2,1 veces en términos reales en 10 años (80-90), de manera que en el año 2.000 el gasto público superó el 14% del PIB de Bogotá y el gasto de inversión participó en más del 9%. Al mismo tiempo se racionalizó el gasto así, por ejemplo, los gastos de funcionamiento, tuvieron un crecimiento muy bajo durante la década, al pasar del 45% del total del gasto en 1993 a oscilar entre el 25 y el 30% en los últimos años de la década.

<sup>27</sup> Los programas de cultura ciudadana lograron incidir sobre el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas, facilitando la convivencia urbana, el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Entre estos, la implantación de la Ley Zanahoria, los programas de Desarme de la población civil, el fortalecimiento de la Policía Metropolitana, la aplicación pronta de la justicia a través de las Unidades Permanentes bajo los principios de defensa de la vida y cultura democrática.

<sup>28</sup> En 1994 la ciudad registró una tasa de 82 homicidios por 100.000 habitantes, una de las más altas del continente. En el mismo año hubo 1.089 muertes en accidentes de tráfico. En 2007 se registraron solamente 18 homicidios por 100.000 habitantes. Para detalles sobre la violencia homicida y demás tipos de muertes violentas en Bogotá, consultar el Sistema Unificado de Violencia Distrital (SUIVD) en [www.suivd.gov.co](http://www.suivd.gov.co)

<sup>29</sup> Esta área está definida, en el sentido oriente-occidente, por las calles 13 (Av. Jiménez) y calle 26, con una marcada presencia de usos industriales y administrativos (aeropuerto, zona franca, zona industrial de Puente Aranda, el C.A.N., Ciudad Salitre y CORFERIAS), y en el sentido norte-sur, por el centro tradicional y su expansión comprendida entre la calle 26 y la calle 100, la cual concentra la oferta más importante de actividades terciarias y servicios de escala urbana y regional

<sup>30</sup> La Calera hacia el oriente, Cota-Chía-Cajicá hacia el norte, Funza-Madrid-Mosquera hacia el occidente y, Soacha y Usme hacia el sur.

<sup>31</sup> Este estudio ha sido contratado por la Gobernación de Cundinamarca y es desarrollado actualmente por el consultor Francisco Jácome L.

<sup>32</sup> También hacen parte de este eje, los procesos de urbanización en municipios como Tenjo, Tabio y Subachoque.

<sup>33</sup> La Mesa de Planificación Regional (MPR). Se conformó desde 2001, es un espacio de articulación institucional que reúne al Distrito, la CAR y la Gobernación, dentro de los objetivos centrales de esta entidad se encuentra la formulación de estrategias territoriales que refuercen y apoyen la idea de una "red de ciudades" complementaria que busca el reequilibrio poblacional y de actividades en la

---

Región Bogotá-Cundinamarca mediante actuaciones concertadas en temas como: Medio Ambiente, actividades económicas regionales, vías y transporte, vivienda, etc. El balance de la MRP es sin embargo aún muy precario en términos de su capacidad efectiva de direccionar proyectos de inversión en un contexto regional y sobre todo, de construir un escenario común de planificación de Bogotá con los municipios aledaños.

<sup>34</sup> ...la venta mensual promedio de bodegas y lotes en el 2006 era de 21.000 metros cuadrados y en el 2008 es de 82.000 metros cuadrados, mientras que en los parques industriales pasó de 14.000 metros cuadrados en el 2006 a 30.000 metros cuadrados en el 2008. De la oferta actual, el 67 por ciento se concentra en la zona de Sabana (principalmente sobre la Autopista Medellín, al Occidente del río Bogotá y sobre la vía Cota - Siberia - Funza), seguido por el 29 por ciento en Tocancipá y por el 4 por ciento en Fontibón. Diario PORTAFOLIO. Oct. 2008.

<sup>35</sup> 565 hectáreas en el Plan Zonal del Centro de Bogotá, 883 hectáreas definidas en las Unidades de Planificación Zonal y 385 hectáreas previstas en Plan de Ordenamiento Territorial. Total: 1.883 Has. Dirección de Renovación Urbana. Secretaría Distrital de Planeación.

<sup>36</sup> Solo en Bogotá se iniciaron entre enero y mayo de 2008, mas de 16000 unidades, según datos de CAMACOL, Regional Bogotá.

<sup>37</sup> El centro comercial Gran Estación es uno de los pocos ejemplos de un área generadora importante localizada fuera de la zona norte.

<sup>38</sup> El concepto de "centro Urbano Expandido" fue acuñado en el urbanismo bogotano desde los años 70, con posterioridad al estudio de Fase II. Aquí se usa como referencia a lo que en el POT del año 2000 se llamó "Ciudad central".

<sup>39</sup> Ciudad Central es la categoría usada por el POT 2000 para designar la zona entre las Calles 1 y 100 y los Cerros Orientales y la Carrera 30.

<sup>40</sup> La adopción del Acuerdo 233 de 2008 ha permitido iniciar el monitoreo del avance efectivo en su implementación.

<sup>41</sup> Entre 2002 y 2007 se han aprobado 27 planes parciales, que suman un área total de 544 Has, lo que equivale a una media de 109 hectáreas por año, un porcentaje que se puede considerar bajo para una ciudad de las dimensiones de Bogotá. De otra parte, la ciudad y la nación han producido casi de manera simultánea decretos normativos tendientes a agilizar este proceso que todavía resultan dispendiosos para el promotor: el Decreto Distrital 436 de 2006 y Decreto Nacional 2181 de 2006.

<sup>42</sup> No es claro el modelo de gestión del suelo puesto en marcha por el Distrito, pues no hay total precisión en el mecanismo de reparto de cargas y beneficios, ni en instancias como la asociación de propietarios dentro de una Unidad de Actuación, que en muchas situaciones relacionadas con la tenencia y estado jurídico de los predios terminan por bloquear el proceso, y en algunos casos, por hacer inviable su desarrollo.

<sup>43</sup> A nivel del distrito es prioritario reforzar el papel de la Mesa de Gestión de Suelo, para que se convierta en el espacio idóneo para la rápida resolución de los problemas asociados con su gestión. De otra parte, la simplificación burocrática del proceso implica una mayor coordinación institucional, que no es lo mismo que una desregulación del proceso, de este modo, se debe buscar mayor agilidad y eficiencia en el transcurso de su aprobación, sin perder de vista, que es la calidad urbana de los proyectos y su articulación en el marco de un modelo de ciudad, la razón esencial de su creación.

<sup>44</sup> Es notoria la consolidación del sector constructor en las últimas décadas. Los proyectos en zonas ya desarrolladas son cada vez más numerosos, lo que implica que se ha comenzado a consolidar un "saber hacer" que es muy diferente de aquel necesario para el desarrollo de proyectos "tradicionales" de urbanización o construcción; este "saber hacer" es fundamental para el desarrollo de proyectos de renovación. Por otra parte se han transformado los mercados inmobiliarios; ahora son más exigentes con las condiciones de la construcción y del entorno en el cual se realizan, de manera que los proyectos de densificación de antiguos barrios residenciales desarrollados predio a predio, empezarán a tener dificultades y se empezarán a exigir proyectos más integrales, que incluyen varias edificaciones insertadas en nuevos espacios públicos y dotaciones.

<sup>45</sup> La línea de crédito tradicional del BCH sustentó, durante su período de operación en las décadas de los 50s, los 60s y 70s, un proceso de renovación "espontáneo" (no dirigido) en muchos centros de las grandes ciudades del país, pues permitió que muchos de los propietarios se convirtieran en pequeños inversionistas, o se asociaran con estos para sustituir la antigua vivienda por una nueva construcción con mayor densidad. De esta forma se renovaron poco a poco muchos sectores de los centros, sin producir los traumatismos de la congelación de áreas o de la destrucción y construcción posterior de grandes proyectos. Con la concentración del crédito en grandes proyectos inmobiliarios, característicos de la segunda mitad de la década de los 70s, este tipo de proceso perdió importancia y, con la creación del sistema UPAC, desapareció totalmente. De tal manera que durante las décadas de los 70s y 80s, prácticamente no existió una posibilidad de crédito para desarrollar proyectos en las áreas centrales urbanas. La única posibilidad era recurrir al Fondo Especial de Renovación Urbana del BCH, que nunca llegó a operar satisfactoriamente. Las dificultades para desarrollar proyectos, especialmente de vivienda desde este período, puede constarse al mirar las cifras de construcción. Debe destacarse el intento del Gobierno Barco por financiar algunos proyectos de interés urbano, entre estos los proyectos de renovación, a través de la exigencia a las CAVs de destinar un 5% de las



---

captaciones para los Proyectos Urbanos Prioritarios -PUP. El DNP propuso a las ciudades la presentación de proyectos para ser financiados, con resultados no satisfactorios, pues los proyectos no contaban con los respaldos técnicos (resultado de planes o programas específicos) y de prefactibilidad necesarios, de tal manera que esta posibilidad fue abandonada.

<sup>46</sup> El impacto en la ciudad de un proyecto de renovación urbana es mucho más importante que el de un proyecto "normal", lo que puede alterar substancialmente los precios de los suelos y puede abrir nuevos mercados muy apetecibles para nuevos proyectos

<sup>47</sup> El Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" adoptó incentivos tributarios específicos para los propietarios que aporten sus predios al desarrollo de proyectos de renovación urbana, incluyendo el diseño y promoción de esquemas de gestión que faciliten la vinculación del capital público y privado en los proyectos.