

**CEDE****DOCUMENTO CEDE 2006-40  
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)  
NOVIEMBRE DE 2006**

## **REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO (Y DEL CENTRO HISTÓRICO) DE BOGOTÁ**

**SAMUEL JARAMILLO<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En este texto se realiza una revisión y análisis de las políticas de recuperación del Centro de Bogotá, haciendo énfasis en el período de las tres últimas administraciones locales, es decir entre 1998 y 2005. Se hace una primera discusión sobre los conceptos que han comandado las intervenciones sobre el Centro (“decadencia del centro”) y una periodización de las etapas por las que ha atravesado esta acción estatal. Se hace una cuantificación de los recursos invertidos en estos propósitos por los tres últimos alcaldes, en especial en dos grandes macroproyectos, el Parque del Tercer Milenio y el Eje Ambiental, y en otras acciones sobre el centro de la ciudad. Se hace una primera aproximación sobre sus efectos hasta el momento y se discuten las acciones que anuncia la presente administración del Alcalde Garzón hacia el futuro inmediato.

**Palabras clave:** Renovación urbana, centro de Bogotá, centro histórico.

**Clasificación JEL:** R14.

---

<sup>1</sup> Profesor investigador, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. E-mail: [ejaramil@uniandes.edu.co](mailto:ejaramil@uniandes.edu.co)

# **REFLECTIONS ON THE RECOVERY POLICIES OF THE CITY CENTER (AND THE HISTORICAL CITY CENTER) OF BOGOTÁ**

## **Abstract**

In this document a revision and an analysis of the recovery policies of Bogotá's city center are performed, making emphasis in the period of the last three local administrations; that is, between 1998 and 2005. A first discussion is held on the concepts that have led the interventions concerning the downtown ("decadence of the downtown"), and the stages this state action has gone through. A quantification of the invested resources in these purposes by the last three mayors is also carried out, taking in consideration the two last macroprojects, the Parque del Tercer Milenio and the Eje Ambiental, and in other actions on the downtown. A first approximation of its effects until the present day is performed, and the actions announced by the current administration of Mayor Garzón towards the immediate future are discussed.

**Keywords:** Urban Renewal, Bogotá City Center, Historical City Centers.

**JEL Classification:** R14.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Como en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas en Bogotá existe una preocupación muy extendida por la suerte del centro de la ciudad, incluyendo el núcleo considerado como su centro histórico. La representación dominante es la de que el centro está atravesando un proceso de “decadencia”, de “deterioro”. Los componentes de esta imagen no son muy precisos, ciertamente no siempre son coherentes entre sí, ni tampoco se puede decir que corresponden rigurosamente a las evidencias empíricas. Pero es una representación que tiene un gran poder social cuya coherencia es más ideológica que lógica y estructura prácticas de envergadura. Una de ellas, claro está, son las acciones encaminadas a corregir este deterioro, a “recuperar” el centro. Desde hace por lo menos 25 años existen dispositivos formales que tienen como misión rescatar en primer lugar la porción del centro considerada histórica de este proceso de declive, y más tarde para reanimar el centro en general. En los últimos años se han realizado operaciones de gran escala que han significado un ingente esfuerzo fiscal.

Esto es algo que dista mucho de ser excepcional en el concierto latinoamericano e internacional pero en Bogotá este fenómeno tiene un interés peculiar eventual: como es conocido, la legislación urbanística colombiana cuenta con instrumentos muy avanzados e interesantes de gestión del suelo urbano. Lo esperable, desde luego, es que este repertorio de herramientas de planificación se aplique a esta tarea de redinamización del centro. Esta es, sin embargo, una tarea que apenas se pone en marcha. Este carácter incipiente del uso de estas herramientas es precisamente una razón que hace que bien valga la pena reflexionar sobre el asunto.

Este texto pretende hacer una revisión rápida tanto de los principales hitos de las políticas sobre el centro de la ciudad, incluyendo los diagnósticos explícitos o implícitos que las iluminan (y que son decisivos para comprender las acciones adelantadas) y una discusión muy preliminar sobre las propuestas de utilización de instrumentos de gestión del suelo para este propósito. Desafortunadamente la información pertinente, particularmente la de tipo cuantitativo, es por lo pronto muy precaria. Tal vez el principal aporte que pretendemos hacer con este texto es una estimación preliminar del monto de los recursos comprometidos en estas acciones. También miraremos algunos indicios del impacto de ellas. Un subproducto de esta indagación es precisamente la identificación de tareas de elaboración de información que son factibles de desarrollar ulteriormente y que son importantes para tomar decisiones de política. Las mencionaremos dentro de lo posible.

## **2. ¿DECADENCIA DEL CENTRO?**

Sin duda una reflexión sobre las políticas sobre el centro de una ciudad latinoamericana en la actualidad debe partir de una discusión rigurosa, de una crítica, en el sentido estricto del término, de las concepciones que por lo

general orientan estas prácticas que se concretan en la noción de “decadencia del centro”.<sup>2</sup> Y no porque se trate de una falsedad o de un invento, porque indudablemente se refiere a hechos constatables, sino porque configura una representación ideológica organizada alrededor de una perspectiva de clase que con frecuencia adultera el sentido de los hechos sociales que están alrededor de lo que sucede en los centros de nuestras ciudades: esto no tendría mayor importancia si no condicionara las acciones estatales, las cuales con frecuencia desembocan en resultados inocuos o contraproducentes.

La descripción-explicación de “la decadencia del centro” de las ciudades latinoamericanas puede esquematizarse de la siguiente manera: por alguna razón que generalmente se atribuye a errores de planificación u omisiones estatales,<sup>3</sup> el centro deja de ser atractivo para las actividades más nobles, tanto residenciales como no residenciales. La congestión, la inseguridad, a menudo se señalan como los principales factores que conducen a que las actividades terciarias superiores abandonen el centro de la ciudad y busquen localizaciones alternativas (lo que genera la aparición de subcentros) y algo similar ocurre con la habitación de los grupos de altos y medios ingresos. Como consecuencia de ello el centro comienza a deteriorarse: el precio de los inmuebles cae, no se vuelven a hacer inversiones ni se mantienen los edificios, el Estado abandona la manutención del espacio público del cual se apoderan vendedores ambulantes que lo desgastan aún más, los propietarios de las viviendas las abandonan o las convierten en inquilinatos. Todo ello aumenta la inseguridad y la congestión realimentando un círculo vicioso que amenaza con conducir a un colapso social del centro. Como con frecuencia el centro tradicional contiene los edificios con mayor valor patrimonial, este proceso implica entre otras cosas la pérdida de una herencia cultural muy apreciable, pues estos inmuebles se deterioran físicamente y se dedican a actividades envilecedoras.

Con algunas diferencias, sobre todo en énfasis en algunos de sus componentes, este es el diagnóstico que orienta la intervenciones estatales que destacan uno u otro de sus aspectos, a veces con signos contrarios: operaciones de limpieza y redesarrollo inmobiliario ejecutadas por el Estado, regulaciones de conservación de inmuebles antiguos; programas de peatonalización de zonas centrales para combatir la congestión, o promoción de medios de transporte masivo para lograr el mismo fin, etc.

### **3. UN ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL CENTRO DE BOGOTÁ**

Para matizar y enriquecer la imagen anterior, más que para contradecirla, tal vez sea conveniente hacer una exposición del desenvolvimiento histórico del centro en el caso específico de Bogotá. Se trata de una visión esquemática, y

---

<sup>2</sup> Jaramillo, Samuel "El Destino del Centro de Bogotá" en *Desarrollo y Sociedad* No. 10 CEDE - Uniandes. Bogotá 1982

<sup>3</sup> Rojas, Eduardo *Volver al Centro. Recuperación de áreas urbanas centrales*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004

desde luego es una interpretación, que tal vez en términos más exactos deberíamos denominar como un sistema de hipótesis interpretativas.

### **3.1 La ciudad monocéntrica**

Bogotá fue fundada a comienzos del siglo XVI (1538) en la altiplanicie conocida hoy como Sabana de Bogotá, en el borde de una cadena montañosa que la rodea por el oriente, entre dos ríos, el San Francisco y el San Agustín. Durante tres siglos tuvo una talla poblacional muy pequeña: a mediados del Siglo XIX apenas albergaba alrededor de 40.000 habitantes. Su estructura física era la típica de las ciudades hispánicas en América: cuadrícula ortogonal homogénea con un esquema concéntrico de jerarquización socio-espacial. La Plaza principal era el núcleo que aglutinaba las sedes de las principales actividades políticas, administrativas y religiosas, el comercio y las residencias de las familias más ricas y prestantes. El aprecio social iba disminuyendo paulatinamente hacia la periferia hasta llegar a los bordes (“arrabales”) donde vivía la gente más pobre. La pauta de segregación era un poco peculiar: aunque los más pudientes se localizaban en el núcleo central y la periferia era exclusiva de los más pobres, como se ha dicho, muchos individuos pertenecientes a sectores populares vivían en las áreas privilegiadas. Era práctica común por parte de las familias ricas el alquiler de las plantas bajas a artesanos y pequeños comerciantes que combinaban sus tiendas y talleres con sus viviendas. Una gran cantidad de personal de servicio habitaba en las mismas casas de sus patronos. Así mismo el uso de los lugares centrales era compartido por todos los grupos, en lo que influía indudablemente la talla muy modesta de la ciudad. Esta área de unas 65 hectáreas alrededor de la plaza principal tiene importancia para nosotros pues posteriormente será considerada precisamente como el área histórica de la ciudad.

En las tres últimas décadas del Siglo XIX Bogotá tiene un crecimiento muy acelerado, desde luego de acuerdo a los estándares de su momento. En 1900 llega a los 100.000 habitantes, es decir a una tasa promedio anual de alrededor del 3%. A pesar de que sus habitantes se multiplicaron por dos veces y media el área apenas lo hizo en alrededor de un 50%, lo cual quiere decir que la ciudad experimentó una apreciable densificación. El ritmo de crecimiento de la ciudad se mantiene e incluso aumenta ligeramente durante las tres primeras décadas del siglo XX hasta alcanzar una talla la 235.000 habitantes en 1928. El esquema concéntrico de organización socio-espacial permaneció durante todas estas épocas de veloz crecimiento, con una novedad: las áreas ocupadas por los sectores de altos ingresos, y en menor medida por las actividades terciarias superiores y de comercio se fueron ampliando al área inmediatamente contigua hacia el norte (esta zona pasará a hacer parte del centro tradicional de la ciudad, pero no será considerada como integrante del “centro histórico”). En 1928 el área de la ciudad se había duplicado con respecto a 1900.

### **3.2 Expansión suburbana**

A partir de la década de los años 30 (Bogotá sigue creciendo a ritmos cada vez más acelerados: entre 1928 y 1938 aumenta a un ritmo de 3,5% anual para

alcanzar una talla de 330.000 habitantes y entre 1938 y 1951 el crecimiento poblacional aumenta al 5,5% anual para llegar a una población de 665.000 habitantes) surge una novedad de importancia en la dinámica socio-espacial de la ciudad: ella ya no solamente crece de manera compacta sino que aparecen desarrollos periféricos discontinuos. Desde comienzos de siglo había algunos asentamientos en el extrarradio del casco urbano, especialmente un pequeño núcleo poblado en el norte, Chapinero, que inicialmente fue ocupado por residencias de recreo de los grupos más pudientes y paulatinamente se fue transformando en espacios urbanos permanentes. Pero a partir de los años 30 comienzan a proliferar estas nuevas unidades espaciales periféricas, desarrolladas por fraccionadores y propietarios territoriales, destinadas tanto a sectores de altos ingresos (“urbanizaciones residenciales”) como a grupos populares (“barrios obreros”). Una parte cada vez más considerable de las nuevas viviendas de la ciudad se produce de esta manera.

Vale la pena hacer algunas precisiones sobre este proceso en las décadas de los años 30 y 40. La aparición de estos nuevos desarrollos no implicó en este tiempo un debilitamiento o una alteración mayor del casco urbano central, que seguía operando con pautas muy similares a las del pasado inmediato. Un aspecto bien pertinente de ello es la lógica de la segregación socio-espacial: los lugares identificados como los más ricos de la ciudad seguían siendo los espacios privilegiados del núcleo central de la ciudad y las zonas consideradas más pobres continuaban siendo los tradicionales barrios populares del cinturón externo de la ciudad central. Como hemos visto, existían asentamientos periféricos para altos ingresos, pero estos no eran los lugares paradigmáticos de la riqueza (y algo similar puede afirmarse de la pobreza). La polarización Norte=riqueza vs Sur=pobreza, que será característica de la ciudad en períodos posteriores no se había consolidado aún, y había “barrios obreros” fuera del casco urbano central en todas las direcciones, incluyendo el norte, y también “urbanizaciones residenciales” en el Occidente y en el Sur.<sup>4</sup>

Tradicionalmente se han barajado varias hipótesis explicativas sobre la aparición de esta nueva pauta de expansión, que hacen énfasis en cambios culturales y destacan sobre todo la influencia de ejemplos anglosajones en las élites locales. Sostienen que como efecto de este influjo las minorías bogotanas comienzan a preferir un entorno de baja densidad, con espacios verdes, y especialización funcional similar a lo que predominaba en Gran Bretaña y Estados Unidos en el momento y que la ciudad central tradicional tenía dificultades en ofrecer.<sup>5</sup> Es posible que esto jugara un papel, pero el hecho de que este no fuera el comportamiento de la mayoría de los grupos de mayores ingresos, y la circunstancia de que la expansión suburbana también se diera en grupos populares indica que también operaban otros determinantes. A nuestro juicio, mecanismos del mercado del suelo propiamente dichos y el veloz ritmo de crecimiento de la ciudad influyeron en

---

<sup>4</sup> Jaramillo, Samuel "Bogotá a través de las palabras. La imagen de Bogotá en textos de los años treinta y de los años noventa" en Samuel Jaramillo y Alberto Saldarriaga *Bogotá, las imágenes y las palabras*. Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo Bogotá. Tercer Mundo Editores 1998

<sup>5</sup> Amato, Peter. *An analysis of the changing patterns of elite residential areas in Bogota*. New York. Cornell University. Ithaca 1968

este resultado de una manera decisiva. La ciudad central estaba rodeada por un anillo de asentamientos muy pobres y de actividades utilitarias (la industria incipiente de la época) que constituían una barrera para la expansión paulatina de las residencias de mayores ingresos por la vía la compra-venta gradual de terrenos y particularmente cuando los lotes ya estaban edificados. Esto lo atestigua la enorme dificultad que tuvo la administración local para desplazar los asentamientos espontáneos del llamado "Paseo Bolívar". En la ciudad se planteó como una urgencia remover la parte oriental de este cinturón de precariedad que limita con las montañas, pues entre otras cosas, contaminaban las fuentes de agua que surtían la ciudad. Durante cuatro décadas se intentó hacerlo, con movilización de dinero y con la fuerza, pero los costos y la resistencia organizada de los pobladores lo impidió, y esta remoción apenas se logró de manera muy parcial a finales de los años 30. En los otros frentes de expansión ni el municipio ni los agentes privados lograron obviar este obstáculo y tuvieron que dar un salto y buscar tierras fuera del área urbanizada consolidada. Las dificultades fiscales del municipio ante esta súbita expansión de la demanda por espacio urbano dieron un papel importante a la acción de los fraccionadores privados: la pauta de venta individual de lotes, equipados en parte por el municipio, se mostró altamente insuficiente. La discontinuidad se explica además por la frecuente retención de los terrenos inmediatamente contiguos al casco urbano central por parte de sus propietarios.

Pero de otro lado, el centro tradicional seguía siendo el foco indiscutible y exclusivo de las actividades terciarias superiores, como la gestión estatal, las actividades financieras y el comercio de lujo. Lo que pudiéramos llamar "políticas sobre el centro" respondían, desde luego, a preocupaciones completamente distintas a las actuales: su objetivo era el de "modernizar" el centro, el de adecuarlo a las exigencias de los procesos de cambio y de crecimiento de la ciudad. Se buscaba, por ejemplo, mejorar la movilidad, pues se juzgaba que las estrechas calles del damero colonial no eran aptas para el tránsito automotor que ya era intenso: en esta época se abrieron dos avenidas amplias que atravesaban el centro, la Avenida Jiménez (que aprovechó el cubrimiento del lecho del río San Francisco) y la Avenida Caracas, al occidente de la ciudad. Un punto de debate en su momento fueron las demoliciones de parque inmobiliario antiguo para propósitos de ampliación de vías y de construcción de nuevos inmuebles: la balanza estuvo claramente a favor de las tendencias de renovación, y en este período se eliminaron algunos edificios coloniales muy notables, y se afectó bastante la edilicia predominante de rasgos coloniales y "republicanos".

### **3.3 La emigración de las elites de las zonas centrales**

A partir de los años 50 aparece un fenómeno que es importante para el tópico que estamos examinando y que no debe confundirse con el que acabamos de mencionar: en este tiempo los grupos de más altos ingresos comienzan a abandonar sus zonas de residencia centrales y a trasladarse de manera ya predominante hacia la periferia. Ahora sí comienza a consolidarse la polarización socio-espacial de la ciudad, la cual crece de manera alargada

paralelamente a la cadena montañosa que la rodea: los grupos de mayores ingresos se instalan en el norte, que adquiere esta connotación en la representación social, y los grupos de menores ingresos se expanden con preferencia hacia el borde sur.

Discutamos un poco las explicaciones que se dan a este proceso. La imagen general que se tiene al respecto asimila este fenómeno a un movimiento voluntario de los grupos de mayores ingresos, que abandonan el centro porque este ya no cumple sus exigencias en materia residencial, ligado esto a los reales o presuntos cambios culturales en materia habitacional que mencionamos en el apartado anterior.

Sin embargo, el fenómeno que nos ocupa parece ser el resultado de la convergencia de diversos procesos socio-espaciales e inmobiliarios que en general ponen en cuestión el carácter discrecional o voluntario de esta emigración y que de hecho son más complejos que un cambio de moda habitacional.

En primer lugar una parte del parque inmobiliario central ocupado tradicionalmente por residencias de altos ingresos es desplazado por actividades terciarias. Esto a través del mecanismo usual del mercado del suelo: el comercio y las actividades terciarias suelen arrojar rentas mayores que la actividad habitacional, aún la de la sección alta del mercado residencial. La gran dinámica de la ciudad en ese momento generaba una demanda pujante por espacio para estas actividades en el centro y muchas casas que eran precisamente muy centrales fueron reafectadas para estas actividades terciarias superiores y muchas otras fueron demolidas para dar paso a inmuebles en mayor altura.

Otra competencia que tuvo el stock tradicional de clase alta en el centro fue precisamente la producción de pequeños edificios en altura destinado a vivienda de sectores medios. Por este tiempo el incipiente sector de promoción propiamente capitalista (no de fraccionadores, sino de promotores-construtores) se concentró en la producción de edificios para arrendar a la nueva capa de ingresos medios que comenzaba a ampliarse en la ciudad (los llamados “empleados” en la época). De nuevo, el mercado inmobiliario generó algo que puede parecer paradójico: la construcción para sectores medios, dada su mayor densidad constructiva, pudo desplazar viviendas de clase alta pero de menor densidad. Los más ricos exhibían una pauta que se prolongará largamente en el tiempo, y es su reluctancia a ocupar apartamentos, que no consideraban adecuados para su nivel y que identificaban con una precariedad relativa correspondiente a ingresos medios. Esto bloqueó la posibilidad de una competencia de viviendas de clase alta en altura en el centro.<sup>6</sup>

Pero detrás de este fenómeno parece estar también una mutación más global en las prácticas espaciales de las elites que desembocan en cambios en las

---

<sup>6</sup> Jaramillo, Samuel *Producción de Vivienda y Capitalismo Dependiente: El Caso de Bogotá*. CEDE - Uniandes 1981



pautas de segregación.<sup>7</sup> Esto indudablemente está realimentado por los factores que acabamos de ver, incluyendo los cambios “culturales”, pero es un fenómeno que tiene su propia especificidad y un gran alcance. Hemos visto que en la etapa anterior los sectores de mayores ingresos ocupaban los lugares centrales. Sin embargo, señalábamos que en esos mismos territorios habitaba una gran cantidad de población de ingresos bajos, en especial artesanos y pequeños comerciantes que ocupaban talleres y pequeñas tiendas en “los bajos” de las grandes casas, y desde luego una servidumbre muy numerosa que vivía con sus empleadores. El uso del espacio público de esta parte central de la ciudad era compartida por grupos de muy diversos niveles de ingreso. Podría decirse que a pesar de que muy probablemente la desigualdad económica era muy pronunciada (quizás mucho más que en los años subsiguientes) la intensidad de la segregación socio-espacial era moderada en este tiempo. ¿Cómo es esto posible cuando en general tendemos a asociar la agudeza de la segregación con la disparidad económica? Probablemente esta relación es menos mecánica y directa de lo que usualmente se cree. En este caso, dadas las características de las relaciones sociales y la gran hegemonía social de las elites, la segregación socio-espacial no jugaba un papel tan importante en los procesos de diferenciación social. En una ciudad pequeña, con el peso social de las grandes familias que tenían una miríada de dependientes, los individuos de las elites podían compartir el espacio con otros grupos, con la seguridad de que serían respetados y de que su preeminencia no corría riesgo de no ser reconocida.

Pero hay dos mutaciones que van a conspirar contra esta situación. Una de ellas es el crecimiento mismo de la ciudad. Recordemos que en 1950 la ciudad tenía ya más de 600.000 habitantes y una década después se acercaba a 1'300.000. Existen varios testimonios que registran la emergencia de fenómenos asociados a la talla que son clásicos en la sociología urbana: el anonimato, la despersonalización en las relaciones interindividuales, etc. A esto hay que agregarle las transformaciones en la estructura social: en esta época comienza a crecer un proletariado industrial y una capa de asalariados estatales que no tenían las relaciones de subordinación personal de los dependientes y la servidumbre. Esto conduce a que paulatinamente se erosione lo que podríamos llamar la “hegemonía espacial” de las elites: es más difícil obtener el respeto por una masa cada vez más numerosa y anónima que no reconoce automáticamente sus privilegios. Nuestra interpretación es la de que la “huida a la periferia” por los grupos privilegiados tuvo el sentido de intentar reconstruir este dominio sobre las prácticas espaciales que ya no era factible de ejercer en la ciudad central como en el pasado: se va a intentar una segregación más nítida donde esto sea posible. En las “urbanizaciones residenciales” se busca de manera bien explícita garantizar la homogeneidad social de los residentes de clase alta, y no solamente mediante el mecanismo del precio de los inmuebles (o de la tierra), sino a través de la reglamentación urbana (límites mínimos en el tamaño de los terrenos y los inmuebles,

---

<sup>7</sup> Jaramillo, Samuel "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas" en *Territorios Revista de Estudios Regionales y Urbanos*. ACIUR-CIDER-IDEADE No 2- Bogotá 1999

prohibición de la construcción en altura, etc.) El aislamiento y la lejanía de estos asentamientos eran funcionales a este objetivo. Este principio, la nítida macro-segregación socio-espacial que conducirá a la mencionada bi-polaridad de la ciudad (tan característica de las ciudades latinoamericanas) será un eje decisivo en la estructuración de la ciudad por largo tiempo.<sup>8</sup>

En algunas zonas centrales, especialmente las más alejadas de las áreas de actividad terciaria superior, y más próximas al “centro popular” este proceso de abandono del centro por las elites tuvo una expresión muy preocupante: la tugurización e inquilinización de antiguos inmuebles residenciales. En estos lugares, donde era menos probable la conversión de estas casonas en comercios u oficinas y que no eran muy atractivos para grupos medios, apareció otra demanda: la de cuartos en alquiler por ocupantes muy pobres. Esto incluso podía competir en términos de renta con su alquiler a familias de ingresos altos que ya los demandaban poco o de ingresos medios, para las cuales eran casas excesivamente grandes y costosas: pero subdividiendo en cuartos, cobrando por ellos alquileres individualmente bajos, y reduciendo los gastos en mantenimiento para clientes de ingresos muy limitados se podía capturar rentas apreciables. Pero esto tenía efectos muy negativos: el deterioro físico de los inmuebles, y la acentuación de la emigración de los grupos de ingresos altos, pues aunque algunas familias ricas quisieran permanecer en estos barrios centrales, la irrupción de estos “inquilinos” rompía la homogeneidad simbólica tan frágil y a la vez tan necesaria para la ocupación residencial, particularmente la de clase alta. Algunas zonas del casco tradicional, que después se catalogará como “centro histórico” vivió con alguna agudeza este proceso de “inquilinizaci3n”, lo cual, dado el desgaste físico de algunas de estas casas en un tiempo lujosas, y el modesto nivel social de sus ocupantes, se comienza a catalogar como epítome de “deterioro”.

Pero durante todo este tiempo, y con un momento culminante a mediados de los años 70, el centro como un todo vive una época de esplendor en cuanto asiento de las actividades terciarias superiores. Su supremacía es incuestionable en este sentido y prácticamente la totalidad de las sedes de las empresas, las instituciones financieras, las oficinas estatales y el comercio de mayor lujo se aglutinaba en el centro tradicional con su foco a unos cientos de metros de la Plaza de Bolívar (la Plaza Central) La abrumadora mayoría de la construcción de oficinas y de locales comerciales se hacía en esta zona y se comenzaron a construir allí una cantidad apreciable de edificios en altura.

De nuevo, las políticas gubernamentales se orientaban más a adaptar al centro a su actividad creciente y no existía mayor preocupación por su eventual desfallecimiento. La orden del día era “modernizar” el centro, promoviendo el reemplazo de inmuebles antiguos por edificios más altos y con estilos

---

<sup>8</sup> Con frecuencia se aduce como causa factual de esta emigración la rebelión popular de abril de 1948, conocida como “El Bogotazo” que causó estragos en el centro y pánico entre la población más acomodada.. Probablemente este acontecimiento puntual exacerbó la pérdida de control espacial en el centro por parte de las elites, pero lo que aquí señalamos es que este movimiento parece tener raíces más globales. Nótese que la destrucción que causaron estas asonadas no comprometieron el desarrollo de actividades terciarias superiores en el Centro, y por el contrario, facilitó la renovación urbana con ese propósito.

arquitectónicos más recientes, abrir avenidas para mejorar la movilidad y tener un efecto simbólico de actualización. En esta época, y aprovechando la destrucción de algunos inmuebles en los disturbios de 1948, se abre un gran eje Norte-Sur, la Avenida Décima, que es el resultado del ensanche de la antigua calle, a lo largo del cual se construyen los edificios en altura más importantes del país en ese momento. Periódicamente se adelantan campañas para ampliar las calles de la cuadrícula tradicional, lo cual estimula la renovación constructiva. Tal era la confianza en el dinamismo del Centro que a comienzos de los años 50 se adelanta una operación urbana de envergadura consistente en desarrollar un Centro Administrativo por fuera del Centro Tradicional y trasladar allí las principales oficinas gubernamentales del orden nacional (hoy se conoce como Centro Administrativo Nacional y acoge la sede de varios ministerios e institutos oficiales).

### **3.4 La etapa reciente. “¿Decadencia del Centro?”**

La etapa más reciente en la dinámica del Centro podría hacerse comenzar a mediados de los años 70 (aunque algunos de los procesos subyacentes ya comenzaban a operar con anterioridad) y podría caracterizarse por una pérdida del peso relativo del centro, en particular en las actividades terciarias superiores. Este en realidad es uno de los aspectos más visibles de una multiplicidad de mutaciones con distinto signo y naturaleza, que entre otras cosas, convergen en la generación de la mencionada representación sobre una supuesta o real “decadencia del Centro”. De manera resumida intentaremos exponer lo que a nuestro juicio son sus principales componentes.

#### **3.4.1 La invasión del Centro Popular sobre el Centro Tradicional**

En Bogotá, como en casi todas las ciudades latinoamericanas, siempre existió, al lado del Centro Tradicional, lo que podríamos denominar un Centro Popular. Como hemos visto, el Centro Tradicional acogía por estas épocas las actividades terciarias superiores más prestigiosas, y la totalidad de la población, incluyendo sus diferentes grupos y capas de ingreso, lo utilizaba simultáneamente para estos fines. Pero también existía un área de actividades centrales que era usada de manera más exclusiva por grupos populares: se utilizaba sobre todo para el comercio, pero también para otras prácticas complementarias como actividades lúdicas y productivas, ya que con frecuencia los artesanos y pequeños empresarios combinan la producción y la comercialización en los mismos locales. Lo importante de señalar es que las pautas socio-espaciales de estas actividades contrastan con las predominantes en el Centro Tradicional: en las centralidades populares se aprecia el abigarramiento, la mezcla de usos y de sonidos, el regateo, el anuncio a viva voz de servicios y de productos, la venta ambulantes, elementos que tienden a ser percibidos por otros grupos como equivalentes a desorden y precariedad. Pero no solo se trata de diferencias sino que en ciertos aspectos habría que hablar de contradicciones: con frecuencia estas prácticas tienen incompatibilidades en el plano de lo simbólico lo que dificulta que puedan desarrollarse en el mismo espacio.

En Bogotá este Centro Popular se desarrolló en un área contigua al Centro Tradicional hacia el Occidente. Podría decirse que durante mucho tiempo estuvo confinado en esa zona, algo que puede explicarse, entre otras cosas, por dos razones: el mecanismo del mercado del suelo excluía la mayoría de estas actividades del Centro Tradicional a través de los precios inmobiliarios, y lo que escapaba a eso era relativamente posible de controlar a través de mecanismos de planificación y policivos, en una ciudad que era pequeña y con instrumentos de coerción relativamente proporcionados a sus desafíos.

En la etapa actual estos determinantes cambian. El vertiginoso crecimiento de la ciudad multiplica enormemente tanto los usuarios como los oferentes de estos servicios centrales populares. (Entre 1951 y 1964 la ciudad crece a un ritmo record de 7,64% anual. En el siguiente período, entre 1964 y 1973, lo hace a 5,86 anual para alcanzar una población de 2'888.000 habitantes en ese último año. Hasta 1993, a pesar de la talla absoluta tan considerable que había alcanzado la ciudad, ella sigue creciendo a un ritmo de alrededor del 3% anual para llegar en 1993 a una población de 5'282.000 habitantes. En 2005 su población se estima en 7'138.000, sin contar su área metropolizada.) La eclosión de la informalidad potencia más que proporcionalmente el número de vendedores ambulantes y de pequeños negocios de auto-subsistencia que se ven atraídos de manera preferente por el centro de la ciudad. A partir de la década de los años 60, este Centro Popular comienza a permear el área adyacente del Centro Tradicional.

Esto es posible porque, de un lado, algunas de estas actividades no las regula el mercado inmobiliario (sobre todo los vendedores callejeros) y la capacidad de control del Estado se ve desbordada por el repentino crecimiento de estas actividades. De otro lado, paradójicamente, el mismo mercado inmobiliario bajo ciertas circunstancias contribuye a este desplazamiento. Miremos el caso del comercio. En principio es esperable que los locales destinados a un uso comercial para ingresos altos generen rentas más elevadas que si se destinaran a una demanda popular, y por lo tanto el comercio de estratos superiores se debe imponer en este espacio. Sin embargo, en ocasiones, el comercio orientado a sectores populares tiene tal velocidad de rotación del capital comercial y puede desarrollarse en locales de superficies comparativamente tan pequeñas, que pueden arrojar rentas por área de terreno superiores a las del comercio de clase media y alta, y esto con frecuencia en magnitudes apreciables. Así, empresarios formales que venden a clientes de bajos ingresos (grandes tiendas populares, baratillos, etc.) y pequeños comerciantes semi-formales en la práctica desplazan no solo al comercio para sectores medios y altos, sino a actividades de gestión, financieras, oficinas. Esto se ve acentuado por las mencionadas incompatibilidades simbólicas: sobre todo en ciertas actividades como el comercio de lujo o la alta gestión se requiere una coherencia espacial que es delicada y frágil. Aunque funcionalmente no es imposible que opere la Bolsa en un lugar y en la puerta vendan chicharrones, en términos simbólicos esto genera un impasse que muy probablemente conduzca a las actividades financieras a buscar otro sitio en donde pueda restablecer su congruencia espacial. Esto último, reiteramos, es algo vulnerable: basta que uno o dos

locales muten hacia una actividad popular, para que sea difícil mantener otras actividades en un área mucho más extensa, lo cual amplifica los impactos de estas mutaciones.<sup>9</sup>

El desbordamiento del Centro Popular sobre el Centro Tradicional se da en Bogotá de manera paulatina y tiene varios efectos. Uno de ellos es el desplazamiento gradual del nodo de actividad terciaria superior. Hasta mediados de los años 60 el núcleo de gestión y de actividad financiera fue el cruce de la carrera Séptima y la Avenida Jiménez, unos cuatrocientos metros al norte de la Plaza de Bolívar, el centro geográfico del Centro Tradicional. Los precios del suelo eran allí los más elevados de la ciudad y en esta fecha se dieron los niveles más altos en términos reales. A partir de ese momento, la presión del Centro Popular empujó este nodo de tal manera que 10 años más tarde el núcleo de estas actividades se había trasladado a un punto un poco más al norte (calle 19 con carrera Séptima, unos quinientos metros en esa dirección). Los precios del suelo más elevados de la ciudad se encontraban allí. Cinco años más tarde este núcleo se había movido un kilómetro más en la misma dirección, hacia una extensión del Centro Tradicional que conoce como el Centro Internacional. Ya en la década de los años 80 la actividad terciaria superior comienza a trasladarse fuera del Centro Tradicional: surge en esta época un “Centro de Negocios” alternativo en la Avenida Chile a unos cinco kilómetros hacia el norte, en la misma dirección en que años atrás se había trasladado la residencia de las elites. El precio del suelo máximo en la ciudad ya se reubicaba allí, por fuera del Centro Tradicional, y en la década de los años 90 surgen nuevos centros de negocios a tres kilómetros más al norte (Calle 100) y seis kilómetros aún más alejados (Unicentro y Santa Bárbara) Más recientemente comienza a formarse un nuevo núcleo de negocios hacia el Occidente, en dirección al Aeropuerto Internacional. Las actividades terciarias superiores no desaparecen totalmente del Centro Tradicional, pero claramente este pierde en ese campo su exclusividad e incluso su preeminencia: el precio de las oficinas en estos nuevos centros del Norte duplican en magnitud lo correspondiente al Centro Tradicional.

Otra consecuencia de este movimiento es una tendencia del Centro a especializarse en usuarios de bajos ingresos. Ya hemos visto que en lo que se refiere a la residencia, los más ricos desde la etapa anterior habían dejado el Centro en beneficio de localizaciones más al norte. En este período esto se extiende al uso del centro en otras actividades: un sondeo reciente estima que de la población flotante que usa el Centro alrededor del 82% son de los 3 niveles de ingresos más bajos, y del estrato más alto (que en nuestro medio se denomina estrato 6) apenas representa el 1,3% de quienes frecuentan el centro. Esto no es sino el reverso de un hecho complementario: mientras que el Centro Tradicional sigue siendo el nodo más importante de actividad central para los sectores populares, los grupos de mayores ingresos utilizan otros sitios para esos fines. Esto tiene un efecto muy preocupante sobre la lógica espacial de la ciudad: la segregación, que ya es muy acentuada en términos

---

<sup>9</sup> *Mutatis mutandis* esto es similar a lo que se observaba en las ciudades norteamericanas muy segregadas: basta con que en un barrio blanco alguien le venda una casa a un negro, para que se rompa la homogeneidad simbólica y emigren los blancos y caigan los precios inmobiliarios.

residenciales, ahora se extiende al uso más general de la ciudad. Se debilita la función del Centro de ser lugar de reunión y convergencia de todos los grupos y la ciudad comienza a carecer de un sitio de integración general.

Lo que hemos anunciado (que tiene otros determinantes adicionales que lo refuerzan) ayuda a sustentar, sobre todo en los sectores de más altos ingresos, la noción de que el centro está decayendo y envileciéndose. Las personas de estas capas, que son las que tienen mayores posibilidades de imponer y difundir sus percepciones, encuentran que ese lugar en el que ya no viven y que ahora casi nunca visitan, en donde se imponen formas de comportamiento espacial extrañas a ellos y, en cierta manera, estigmatizadas, encuentran que el centro “decae” y “es abandonado”.

### **3.4.2 Aumento en la intensidad de uso y expansión física del centro**

La anterior afirmación hay que matizarla, desde luego, y sobre todo no puede ser interpretada como que el centro deja de ser utilizado. Todo lo contrario. Lo que puede percibirse es más bien que el centro es utilizado con muchísima intensidad y buena parte de sus problemas funcionales, como la congestión, o el desgaste y costos considerables de mantenimiento provienen precisamente de que la cantidad de usuarios es enorme. Y no podría esperarse otra cosa: para tener una idea de lo que ha significado el crecimiento demográfico de la ciudad, del cual sabemos que ha sido veloz, pero a menudo perdemos la noción precisa de sus dimensiones, recordemos que el volumen poblacional de Bogotá en 2005 en comparación con la fecha que hemos mencionado recientemente de mediados de los años 60, es de 4 veces. Si lo comparamos con el porte de la ciudad a comienzos de los años 50, la relación es más de 11 veces. Si lo hacemos con comienzos de los 30 la proporción es de 28 veces.

Por lo tanto, una consecuencia esperable de este veloz crecimiento es que el centro mismo se expanda. Efectivamente, el área en el que se desarrollan actividades centrales ha desbordado ampliamente los límites de lo que era el Centro Tradicional digamos en los años 60, y que permanece en la representación de muchos como lo que es “propiamente” el centro. Esto genera una percepción un poco paradójica: estas nuevas áreas que se adicionan a lo que era el centro tradicional en el pasado son vistas por muchos como competencia del centro. Así, por ejemplo, el ya mencionado Centro Internacional, que agrupa actividades terciarias superiores y que es inmediatamente contiguo hacia el norte del área que convencionalmente se considera como Centro Tradicional. Su participación es interpretada por algunos como una pérdida del Centro Tradicional. Pero también puede pensarse, y de manera tal vez más adecuada, que este es un ensanche del Centro Tradicional y que ahora hace parte integral de él, dado que difícilmente este último puede conservar la misma área cuando la ciudad se ha multiplicado por cuatro.

Esta noción de pérdida de peso relativo del centro también se ve acentuada por el siguiente fenómeno: cuando un centro es pequeño por lo general reúne en un espacio restringido actividades de muy diferente tipo. Cuando tiene una talla

mucho mayor se da una especialización interna y surgen secciones con rasgos particulares. Pero esta heterogeneidad contrasta con la noción que se tiene consuetudinariamente del centro de talla limitada donde todas las actividades estaban estrechamente mezcladas, y esto apoya la percepción de que estas secciones con perfiles muy definidos, sobre todo si están en el área de expansión reciente del centro, en realidad no pertenecen a él.

También hay que tener cuidado en la interpretación del significado de la “emigración” o de la pérdida de peso relativo de ciertas actividades, pues no siempre implican falta de dinamismo del centro o no pueden ser consideradas unívocamente como algo negativo. Por ejemplo, con frecuencia se muestra como algo muy preocupante la pérdida de empleos industriales en el centro. Pero esto es más bien lo esperable en un centro pujante. La industria como tal, y particularmente la gran industria, no es un gran competidor por espacio urbano, en parte porque utiliza mucha superficie, y porque las condiciones estrictamente productivas tienden a ser muy homogéneas en todo el territorio de la ciudad. No ocurre lo mismo con actividades como el comercio o la gestión, para las cuales la localización central es decisiva. Por ello la industria tiende a ocupar espacios periféricos con precios del suelo bajos. Cuando la ciudad, y sobre todo el centro, crece de manera substancial, muchos terrenos ocupados inicialmente por la industria pueden ser utilizados potencialmente para otras actividades con rentas más altas. Las industrias se desplazan a la periferia y el centro pierde empleos industriales. Algo similar ocurre en términos individuales con las industrias pequeñas que crecen: cuando tienen una talla restringida, las pequeñas firmas deben reunir en el mismo local tareas propiamente productivas, como comerciales y de gestión. Estas últimas requieren de la afluencia de público y de posibles clientes que ofrece el centro y por ello muchas pequeñas empresas están dispuestas a pagar rentas elevadas en localidades centrales. Cuando la firma adquiere una talla crítica en la cual puede desdoblarse espacialmente sus actividades de circulación y de gestión y las propiamente productivas, desplaza estas últimas a la periferia. Esto explica que en la historia de firmas productivas de pequeño porte, aparezca una etapa inicial en el centro y una etapa ulterior en que la planta productiva lo abandona. De nuevo el centro pierde empleos industriales. Pero esto es más bien lo esperable y lo deseable de un funcionamiento normal tanto del centro como de la actividad industrial.

En Bogotá ambos procesos se han presentado, y de manera muy notable: plantas industriales antiguas, de comienzos del siglo XX, han sido reutilizadas para otras actividades en operaciones inmobiliarias muy lucrativas.<sup>10</sup> Lo anormal sería que esto no hubiera ocurrido, y que el centro tuviera tan poco atractivo para actividades terciarias, que ellas no pudieran remover de allí a la industria.

---

<sup>10</sup> Cuervo, Luis Mauricio y Alfonso, Oscar “Bogotá: localización de la actividad económica y del empleo” en Alfonso, Oscar (ed) *Ciudad y región en Colombia* Universidad Externado de Colombia Bogotá, 2001. Lee, Kyu Seek “Localización intraurbana del empleo manufacturero” en Pachón, Álvaro (ed) *Lecturas sobre Economía urbana* Bogotá 1986 Pérez Burgoa, Javier “Bogotápolis: un estudio sobre la localización del empleo manufacturero en Bogotá 1992-2003” en *Desarrollo y Sociedad* No 57 CEDE-Uniandes Bogotá 2006

Habría que mencionar finamente lo siguiente: cuando la ciudad era muy pequeña y existía un solo centro, este último reunía en su interior tanto actividades de escala general de la ciudad, como otras de ámbito mucho más restringido, de índole zonal o incluso local. Cuando la ciudad se expande, sobre todo en las proporciones en que lo hace Bogotá, muchas de estas actividades de orden zonal o local, necesariamente acompañan la expansión espacial de la vivienda. Surgen centralidades subordinadas que aprovisionan su entorno. No parece tan lícito tomar esto como que estos sub-centros compiten con el centro tradicional y le roban su dinamismo, ni tampoco es claro que esto, en sí mismo, sea un resultado negativo para la ciudad.

### **3.4.3 Pérdida de residentes en el centro y cambios de uso del suelo conflictivos**

No quiere decir lo que hemos expuesto que estos procesos sean meramente ilusorios ni que sus implicaciones sean inocuas. Hemos señalado ya que la pérdida de diversidad social en el uso del centro refuerza la ya preocupante segregación residencial y que el centro pierde actividades terciarias superiores de escala general, claramente en términos relativos, y probablemente en términos absolutos. También es algo inconveniente. Pero estos procesos que hemos evocado tienen otras consecuencias indeseables que examinaremos a continuación.

El cambio de uso de áreas centrales, tanto en el interior del centro inicial como en su expansión, a menudo se hace sobre un parque inmobiliario que no fue construido para esos fines y lo somete a una gran tensión con resultados con frecuencia muy destructivos tanto sobre los inmuebles mismos como sobre el espacio público.

Un caso muy notable, es la reutilización espontánea de zonas que en el pasado eran barrios de vivienda, a veces bien consolidada y con valores arquitectónicos y patrimoniales notables, por actividades como talleres de mecánica, venta de repuestos, terminales de buses y de taxis, etc. A pesar de que esto se da a través de la operación del mercado inmobiliario, es decir que estos usos centrales desplazan a los anteriores porque generan rentas superiores, con frecuencia violentan y deforman los inmuebles e invaden las calles y los parques. También hay áreas que sufren esta traumática mutación por actividades semilegales o abiertamente ilegales, como prostíbulos, bares no autorizados, etc.

Otro caso muy destacado es el de la actividad comercial popular que invade el Centro Tradicional. En Bogotá, como hemos dicho esto se da en el borde occidental del Centro Tradicional, en lo que se conoce como la Plaza de San Victorino y sus alrededores. Como hemos dicho, allí el comercio popular es una actividad muy lucrativa que hoy en día arroja precios inmobiliarios muy elevados, mucho más altos que las zonas de actividad terciaria superior del mismo centro. Esto, sin embargo, induce por lo general remodelaciones muy traumáticas y precarias que estropean edificios que en su uso original tuvieron un gran valor cultural y también genera lo siguiente: la actividad propiamente



lucrativa se da normalmente en la planta baja, pero los pisos superiores de inmuebles que con frecuencia tienen bastante altura tienen poco atractivo (el mismo comercio popular tiende a estorbar las actividades que podrían alojarse allí): una consecuencia alarmante de ello es la de que estos edificios prácticamente se abandonan en los pisos altos, o se usan como depósitos o bodegas sin mayor mantenimiento, y en las plantas bajas se desfiguran y violentan.

Un impacto de gran envergadura de todos estos fenómenos que estamos mencionando, es la pérdida de residentes en el centro: el desplazamiento causado por actividades más rentables, las incompatibilidades que muchas de estas actividades tienen con el uso habitacional, potenciado esto por la expansión física del centro hace que un área muy considerable del Centro Tradicional, a pesar de que tenga una población flotante muy numerosa, tenga muy pocos habitantes propiamente dichos, que residan allí de manera permanente.

Más que en sí mismo, lo preocupante de este fenómeno son sus efectos colaterales. No parece haber un mecanismo de control social comparable con el que ejerce una comunidad estructurada que ocupa un espacio, y esto es muy difícil de reemplazar por medios coercitivos explícitos como la policía, que además, con el crecimiento de la ciudad se vuelven muy onerosos. La rigidez de los horarios hace que los lugares centrales muy visitados en horas laborales, se desertifican por las noches. Esto, desde luego, es un poderoso incentivo para que afluya hacia esos sitios las prácticas pato-sociales y la delincuencia. Más que un determinismo espacial (que el centro “produzca” la delincuencia) de hecho estas prácticas son atraídas por aquellos lugares donde se ejerce menos la coerción. (Cuando hay mucha afluencia, paradójicamente, también el control social se debilita, pero en general las prácticas anómalas que esto favorece son diferentes).

Esto, desde luego es un soporte para la consolidación de un elemento en la representación que tiene un enorme influjo en la dinámica del Centro: su identificación como lugar inseguro por antonomasia. Desde luego no se trata propiamente de una falsedad: las estadísticas muestran que sobre todo algunos lugares específicos del centro hay una frecuencia elevada de hechos delictivos y violentos. Incluso esto puede tener manifestaciones muy extremas: en Bogotá, como en otras ciudades latinoamericanas, surgió un espacio de extrema degradación social, la llamada Calle Cartucho, a unos cuatrocientos metros al suroccidente de la Plaza de Bolívar, en un barrio que en el pasado era residencial y con un cierto status, donde se concentró con tal intensidad la indigencia y la delincuencia organizada que impedía la acción de cualquier acción de control estatal, incluyendo la policía. Desde luego se convirtió en un foco actividades delincuenciales y de violencia.

Pero un componente muy importante del discurso del “deterioro del centro” es la magnificación del peso específico de este fenómeno, la generalización de los eventos más extremos a todos los sitios del centro y a todos los tiempos. Un aspecto muy sobresaliente de esto es la asimilación a comportamiento

delincuencial o pato-social (como la indigencia) a todas las pautas espaciales del Centro Popular (véase por ejemplo, la criminalización de la venta ambulante) y la causalidad que se establece entre una y otra: el centro es inseguro porque es utilizado exclusivamente por sectores populares. Claro está, esto realimenta la renuencia de los grupos de mayores ingresos a usar el centro.

#### **4. Las políticas de recuperación del Centro**

Las acciones estatales frente al fenómeno que hemos descrito, que como hemos dicho tiene diversos componentes y se desarrolla a lo largo del tiempo cambiando su perfil y su intensidad, también han variado.

##### **4.1 El desarrollo del centro**

Hemos visto que mientras que el Centro Tradicional mostraba vigor las acciones del Estado no pretendían reanimarlo, sino más bien corregir las contradicciones e impasses que generaba su dinamismo. Hemos visto que no se dudó en crear un centro administrativo periférico para aliviar lo que era considerado como presión de una buena parte de las oficinas públicas y se abrieron avenidas centrales y se ensancharon las calles. Hasta entrados los años 70 se dio un proceso de gran inversión inmobiliaria privada en el centro de la ciudad, con su punto culminante a finales de los años 50 y comienzos de los 60, en que se construyeron los edificios en altura más elevados de la ciudad y se demolieron muchos inmuebles construidos originalmente en el Siglo XIX o antes, hasta los años 30 del Siglo XX, para reemplazarlos por nuevas edificaciones. La conservación de esta herencia cultural no solamente tenía muy poca prioridad, sino que con frecuencia las acciones municipales se encaminaban a acelerar estas mutaciones: reiteradamente se emprendían campañas que se conocían como “Plan Muelas” que consistían en ensanchar calles, demoliendo los frentes y fachadas de las edificaciones, lo cual tenía desde luego efectos enormes en la desfiguración y reemplazo por parte de sus propietarios del stock inmobiliario anterior

##### **4.2 La preservación de monumentos**

El primer antecedente de lo que puede conectarse con una política de reactivación del centro surge a finales de los años 50 como reacción a algunas implicaciones del curso de la acción estatal que hemos mencionado: aparece bajo el registro de la preocupación por la conservación arquitectónica y urbanística. La pujanza del centro y las políticas que hemos evocado implicaron la destrucción de gran número de inmuebles antiguos y en particular algunos monumentos prominentes. En 1959 y en los años siguientes aparecen normas legislativas en el orden nacional, encaminadas a defender estos edificios de esta amenaza que se presentaba también en otras ciudades colombianas. Se crea una Junta de Defensa del Patrimonio a nivel nacional: su acción no tenía una especificidad espacial, pero dado que en el centro de Bogotá estaban localizados muchos de los inmuebles que se pretendía proteger, implícitamente era una política sobre este espacio. Estas acciones se limitaban a los

inmuebles individuales más destacados y se centraron en conseguir recursos para restaurar algunos de los más valiosos y en prohibiciones de su demolición o alteración. Su capacidad coercitiva o proactiva era muy limitada pues carecía de instrumentos operativos verdaderamente eficaces.

#### **4.3 La delimitación del “Centro Histórico” y la Corporación La Candelaria**

Habría que esperar hasta mediados la década de los años 70 y comienzos de los años 80, cuando algunos de los fenómenos que hemos señalado eran ya muy visibles en el centro de Bogotá, para que aparecieran disposiciones más específicas que intentaban corregir lo que ya era considerado como una trayectoria indeseable. Se da inicialmente sobre el registro de la conservación. Aparece una noción que tendrá repercusiones en el futuro: la delimitación de una parte del centro, la más antigua, a la que se considerará como Centro Histórico y sobre la cual durante un tiempo se concentran las acciones de defensa y reanimación del Centro. A mediados de los años 70, cuando se pone en marcha un proceso de descentralización de la ciudad, se crea una Alcaldía Menor (era la designación de la época) para las aproximadamente 90 hectáreas que rodean la Plaza de Bolívar: la Alcaldía de La Candelaria. Aunque era mucho más pequeña que las otras unidades locales de la ciudad, y sus límites no parecen responder (y de hecho no responden) a los criterios generales, se consideraba que el carácter histórico de esta zona amerita un tratamiento especial.

En el año 1980 se crea una institución que ha desempeñado un papel importante en la política estatal sobre el centro de la ciudad: la Corporación La Candelaria. Es una dependencia de la alcaldía del Distrito Capital encargada de agenciar la política distrital sobre el Centro Histórico, delimitado precisamente como el área circundante a la Plaza de Bolívar, con un área ligeramente menor que la de la Alcaldía Local de La Candelaria (aunque realiza acciones esporádicas fuera de esta zona). Inicialmente se encargó de promover la restauración de los monumentos históricos más importantes del área y de actuar como control urbanístico para hacer cumplir las normas de preservación de la zona. Paulatinamente ha ampliado su rango de acciones. Hace intervenciones sobre el espacio público, realiza estudios sobre la zona, etc. Pero lo más importante es que busca concertar y comprometer a la población involucrada con varias acciones.

El Centro Histórico nunca dejó de alojar las sedes de algunas de las instituciones culturales más importantes de la ciudad, y más recientemente muchos grupos artísticos, teatrales y culturales en general encuentran atractiva esta localización. Varias universidades han persistido en su localización central original y algunas se han instalado allí recientemente, al punto que sus usuarios representan alrededor de la cuarta parte de los visitantes a todo el centro. La Corporación la Candelaria ha promovido la consolidación del Centro Histórico como núcleo cultural de la ciudad a través de varias acciones como el ofrecimiento de inmuebles para sedes culturales, galerías y grupos de teatro, el subsidio de la restauración de algunos inmuebles, e incluso el suministro de fondos para la operación de estos grupos y entidades.

Así mismo, y esto es un aspecto bien importante que tal vez es diferente en Bogotá que en la mayoría de otras ciudades de la región, en el Centro Histórico, a pesar de lo que hemos mencionado de la emigración de grupos de altos ingresos, esto nunca ha sido absoluto, y en La Candelaria persiste una cantidad no despreciable de habitantes de grupos de ingresos medios y altos. La Corporación promueve la atracción de residentes al Centro Histórico y propende por la coexistencia de sectores de diverso nivel económico. Existen incentivos para los residentes que habiten inmuebles histórico (los describiremos más adelante) y la Corporación promueve la remodelación y la construcción de proyectos habitacionales.

#### **4.4 La reemigración de capas medias a lugares centrales y La Renovación Autocrática.**

Vamos a exponer varios procesos, que tienen lugar a partir de los años 70 que tienen distinto signo, que a pesar de ello están conectados entre sí, y que son muy pertinentes para entender las acciones estatales ulteriores sobre el Centro.

El primero se relaciona con lo que hemos mencionado sobre la composición de habitantes en el Centro Histórico. Como se ha dicho, el monoclasismo de los residentes en el centro histórico, y en otras secciones (no todas) del centro de la ciudad, nunca fue total. En algunas zonas persistieron contingentes apreciables de habitantes de capas medias. En los años 70, se da un proceso de reemigración de grupos de ingresos medios y medio-altos, muchos de los cuales ya se habían desplazado a localidades más al norte, y que retornan a ciertos lugares del centro (incluyendo la Candelaria) Se trata de un fenómeno relativamente complejo, que parece ser una expresión de la consolidación social de ciertos grupos medios intelectuales. En efecto, no se trata de capas medias en general, sino de grupos con estos ingresos pero con un perfil, reiteremos y digámoslo así, intelectual, que adquieren cierta masa crítica y se desmarcan de las pautas de comportamiento de los grupos más ricos. Buscan por lo tanto lugares propios rompiendo con el patrón más o menos imitativo de otros grupos medios que buscan lugares cercanos a las elites, generalmente periféricos. Para estos grupos intelectuales el Centro, y particularmente algunas zonas aledañas a él, tienen atractivos por la oferta cultural del centro, por el valor arquitectónico y patrimonial de sus inmuebles, e incluso porque allí se aglutinan un buen número de puestos de trabajo o de actividad que los concierne (recuérdese la concentración de universidades y de entidades culturales). Algunos regresan a La Candelaria, fortaleciendo allí el peso de los ingresos medios, y otros a otras zonas del Centro, sobre todo hacia el norte. Ha sido muy notable este fenómeno en una localidad que en el pasado fue periférica del centro tradicional hacia el norte pero que paulatinamente ha sido involucrada por él, La Macarena, donde se ha dado un proceso relativamente similar a lo que en los medios anglosajones se conoce como “gentrification”. Es una zona que originalmente era de clase media, con una sección de ingresos altos, pero que había sido paulatinamente abandonada por estos grupos. Contigua a ella había dos barrios muy populares y antiguos, que hacían parte

del cinturón periférico de pobreza de épocas del modelo concéntrico de la ciudad. A partir de los años 70 comienza a recibir nuevos habitantes de estos grupos intelectuales que hacen de este sitio uno de sus focos identitarios, y que recuperan físicamente los inmuebles, y cuyos precios se recuperan.

Este fenómeno fue reforzado por una acción estatal que estaba débilmente conectada con las políticas sobre el centro: con el ánimo de promover la producción de vivienda en general, y con la idea de aprovechar la infraestructura urbana, que era escasa en la periferia, pero disponible en el centro, el organismo del orden nacional encargado de la financiación de vivienda, el Banco Central Hipotecario, decidió favorecer la construcción de grandes edificios en altura para sectores medios en el área central. Esto se hizo mediante líneas de crédito subsidiada para algunos promotores privados, pero sobre todo, a través de la promoción directa del mismo BCH. Desde luego, esto le dio un impulso a estas corrientes de retorno de grupos medios al centro, y en el caso de La Macarena esto fue decisivo, pues se construyó un complejo habitacional, las Torres del Parque, con un gran valor arquitectónico, que consolidó este proceso de formación de enclaves de sectores medios intelectuales en el centro.

Este fenómeno, que fue percibido como un caso muy exitoso de revitalización del centro va a tener varias secuelas, que desafortunadamente no tuvieron el mismo éxito. Con el apoyo del mismo banco, pero con menos subsidios, promotores privados va a intentar replicar esta experiencia, pero en el borde occidental del centro. Tuvieron muchas dificultades para vender las viviendas y la operación fue poco exitosa.

Pero lo más notable fue otra operación adelantada directamente por el BCH y que fue una de las operaciones más importantes sobre el centro en la década de los años 80. Este banco decidió emprender un proyecto de renovación urbana en un barrio inmediatamente contiguo hacia el sur del Centro Histórico, el barrio de Santa Bárbara. Este era uno de los barrios más antiguos de la ciudad, prácticamente el único superviviente de la época colonial fuera de La Candelaria y era su prolongación. Siempre fue de un nivel social un poco menor, y en ese momento tenía bastantes ocupantes muy pobres, particularmente en inquilinato. Pero también tenía ocupantes de otros ingresos, conservaba un número apreciable de inmuebles antiguos en buen estado y su tejido urbano, aunque deteriorado, era notable. Con un criterio muy debatible de profilaxia social (“classes laborieuses, classes dangereuses”) el BCH decidió erradicar este asentamiento popular que era inmediatamente aledaño al Palacio Presidencial y reemplazarlo por un conjunto de clase media. De nada valió el hecho de que varios estudios técnicos contratados por el mismo banco concluyera que era preferible una acción diferente que la renovación de “buldózer”, ni que la asociación de propietarios del barrio propusiera su participación en una renovación de los inmuebles existentes. El BCH adquirió y demolió 18 hectáreas del barrio, con el ánimo de reproducir la experiencia de la Torres del Parque en La Macarena. (Incluso se contrató a los mismos diseñadores).

Aunque el proyecto desde el punto de vista arquitectónico es interesante en tanto operación inmobiliaria desembocó en un fracaso resonante. Probablemente en esto influyó en que la ubicación de el nuevo proyecto “Nueva Santafé”, a diferencia de la Torres del Parque que queda hacia el norte, está ubicado en el borde sur del centro, desconectado con la parte más rica de la ciudad donde los pretendidos clientes mantienen interacciones importantes. También probablemente también ayudó a este resultado el hecho de que mientras que en las Torres del Parque los barrios populares aledaños son unos pocos, lo adyacente a la Nueva Santafé es un mar de asentamientos mucho más pobres y muy numerosos, lo cual magnifica los roces y tensiones con ocupantes de sectores medios, que si bien en esta capas intelectuales son menos intensas que en otros grupos, no son de ninguna manera inexistentes. Lo cierto es que este proyecto, que tuvo una gran oposición política y que se mantuvo contra toda protesta, apenas pudo vender con dificultad una primera etapa de 5 hectáreas, mientras que las restantes permanecen hasta hoy desocupadas, siendo, esa sí una fuente de deterioro social del área. Su balance es muy negativo como modelo de renovación destructiva y que no cuenta con el concurso de la población involucrada.

#### **4.5 El Plan Centro**

Paradójicamente por las mismas épocas de esta operación tan desafortunada, adelantada como hemos dicho por una entidad del orden nacional, la administración municipal, apoyada por otras entidades nacionales (y con la participación del mismo BCH) en 1985 formula una estrategia que pretende ser integral para la recuperación del centro, a la que se le denomina Plan Centro, y crea una oficina distrital encargada de coordinar y ejecutar sus acciones.<sup>11</sup> Uno de sus aportes más importantes es la definición de unos objetivos y ciertos principios de acción que han permanecido hasta el presente.

Un aspecto importante de esta formulación es la redelimitación física de su ámbito de acción. Se considera que la política estatal no puede limitarse a lo que se ha definido como Centro Histórico, que debe reconocerse la dimensión de lo que funcionalmente opera hoy como centro de la ciudad. (Se plantea que incluso para tener efectividad sobre la Candelaria como centro histórico debe operarse sobre un conjunto espacial más amplio) Ahora bien, es posible que los linderos para la definición administrativa de lo que se considera centro, y tal vez como reacción a la estrechez anterior, ahora se han excedido: si el Centro Histórico abarca 70 hectáreas (el área de acción de la Corporación La Candelaria. La Alcaldía Local de La Candelaria tiene 93 hectáreas) la nueva definición del centro abraza 1.708. Parece claro que se incluyen áreas que están ya muy alejadas del nodo original y que probablemente no desarrollen sino de manera muy débil funciones centrales.

Por lo demás se plantean como objetivos recuperar el espacio público, promover la vivienda en el centro, buscar atraer las actividades terciarias superiores, mejorar la accesibilidad y movilidad y mejorar la imagen del Centro.

---

<sup>11</sup> Salazar, José y Cortés, Rodrigo “Renovación Urbana” *Bogotá Siglo XXI* 1993

Sin embargo, tanto los recursos como los instrumentos para lograr estos objetivos fueron muy limitados. Se reducían a autorizaciones normativas y acciones muy puntuales sobre el espacio público que se esperaba que indujera la acción de inversionistas privados y atrajera más población al centro. También se contaba con un incentivo para atraer a habitantes que ocuparan inmuebles de conservación (en realidad no estaba circunscrito al Centro Histórico, sino que abarcaba otras zonas de preservación, pero las dos terceras partes de los inmuebles susceptibles de gozar de este beneficio estaban en la Candelaria) Consistía en la exención del impuesto predial y de las eventuales contribuciones de valorización, que en Bogotá suelen ser de consideración, a aquellos residentes que habitaran y mantuvieran en buen estado inmuebles declarados como sujetos de conservación. En Bogotá las tarifas de servicios públicos están escalonadas progresivamente de acuerdo a una clasificación por estrato de ingreso: a estos mismos inmuebles, para efectos de estos pagos, se les asimilaba al estrato más pobre, lo que implica tarifas bajas.

No se ha hecho un ejercicio muy preciso sobre el impacto de estas acciones, pero parece haber sido modesto. Si se juzgara por la renovación realmente efectuada el balance sería muy poco satisfactorio: en el Acuerdo 6 de 1990 reglamentario de los usos de la ciudad se delimitaban como áreas de renovación urbana 308 hectáreas. Quince años después apenas se podían contar como desarrolladas y parcialmente 30 de ellas. La población residente parece seguir disminuyendo: en el año 2000 esta área administrativa del centro tenía alrededor de 246.000 habitantes, 31.000 menos que quince años antes y 70.000 menos que treinta años atrás. La Candelaria, que tiene ahora alrededor de 25.000 habitantes, parece haber aumentado ligeramente su población y la reemigración de sectores de ingresos medios ha continuado allí y en La Macarena. La construcción en el centro, sin embargo ha tenido muy poca actividad y los precios del suelo no se recuperan.

#### **4.6 Fase reciente de la política de recuperación del Centro: los Macroproyectos, el Plan de Ordenamiento Territorial y nuevos instrumentos de gestión.**

Podría decirse que a partir de finales de los años 90 y hasta el presente se vive una nueva fase de política distrital sobre el Centro de Bogotá que con matices y diferencias de énfasis ha mantenido una cierta continuidad durante las últimas cuatro administraciones de la Alcaldía de la ciudad.

No hay mayor novedad en los objetivos que pretenden alcanzar, que son prácticamente los mismos que los que acabamos de mencionar para el período inmediatamente anterior. Sin embargo las modalidades de acción y los instrumentos si varían de manera apreciable, al menos en lo declarativo en algunos aspectos, y en otros, indudablemente en los hechos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial Documento Técnico de Soporte* Bogotá 2000

El cambio parece estar ligado a profundas mutaciones legislativas que se viven durante este tiempo en materia urbanística (las Ley 9 de 1989, y sobre todo su revisión, la Ley 3888 de 1997, conocidas como leyes de reforma urbana) que redefinen el papel del Estado en estos procesos y sus principios. Esto desde luego es paralelo a transformaciones en las concepciones sobre la acción urbanística del Estado.

Destaquemos algunos aspectos que son pertinentes al respecto. En estas leyes se recupera la noción de que las acciones estatales deben estar enmarcadas en estrategias de conjunto que tengan en cuenta diversos determinantes del desarrollo urbano y con un horizonte estratégico. Esto implica que si bien no se retoman las pautas de planificación urbanística espacialista y tecnocrática que parece haber periclitado desde los años 80, se toma distancia con respecto a las concepciones del urbanismo postmodernista que considera como única línea de acción válida las intervenciones puntuales y subordinadas al mercado. Es así como en el año 2000 se aprueba para la ciudad un Plan de Ordenamiento Territorial, con vigencia de 10 años, en el cual se insertan las políticas y objetivos sobre el Centro.

El segundo elemento que habría que destacar en esta concepción sobre el accionar estatal es la visión de que su papel busca trascender la simple reglamentación y las incitaciones puramente declaratorias. Se plantea que en materia urbana el Estado debe ser proactivo y debe entrar a articularse con otros agentes y con la población en general. En lo que respecta al centro esto tiene dos implicaciones importantes: la primera, que el Estado va a tomar la iniciativa en acciones de envergadura sobre el Centro y que va a destinar a ello recursos fiscales importantes. La segunda, que para estas acciones va a buscar el concurso de otros agentes privados, tanto los ocupantes de las áreas involucradas, como inversionistas.

El tercer elemento que enmarca la política actual sobre el Centro es que pretende emplear para ello los muy interesantes instrumentos de los que se disponen en Colombia para la gestión del suelo urbano (consignados en la mencionada Ley 388) y desarrollar los principios que la inspiran que son de orden constitucional. Entre ellos destacamos en primer lugar la noción de que el Estado debe velar por una adecuada repartición entre las cargas y beneficios de la urbanización, entendido ello como una búsqueda de la equidad entre los propietarios concernidos, y entre estos y el conjunto de la población. En segundo lugar debe mencionarse el principio de que la comunidad, a través de los municipios y otros entes estatales, tiene el derecho de participar en los incrementos en los precios inmobiliarios resultantes de las acciones urbanísticas del Estado.

Para operar y ejecutar esta política el Distrito creó la Empresa de Renovación Urbana, una entidad estatal (municipal) pero regida por el derecho privado, encargada de configurar y adelantar operaciones urbanas sobre zonas de renovación, especialmente en el Centro, adquirir por las distintas vías que le proporciona la ley los terrenos e inmuebles necesarios para ello, ejecutar las obras correspondientes, asociarse bajo distintos esquemas con empresarios y



otros agentes privados, y coordinar las acciones de diversas agencias distritales concernidas con sus proyectos.

Las acciones contempladas para el desarrollo de esta política se han clasificado en las siguientes categorías:

**Macroproyectos:** acciones de gran envergadura que buscan impactos profundos y amplios que transformen la dinámica de sectores amplios del centro y/o de la ciudad en su conjunto. Debe destacarse entre ellas la operación de más aliento que se ha desarrollado en la ciudad en los últimos tiempos, el sistema de transporte masivo conocido entre nosotros como Transmilenio, que tiene una escala de toda la ciudad. Desde luego, tiene un efecto importante sobre el Centro pues mejora sensiblemente su accesibilidad desde zonas muy lejanas. Pero en lo que concierne propiamente la recuperación del centro, el macroproyecto de mayor significación lo constituye el Parque del Tercer Milenio, una vasta operación de renovación urbana que consiste en crear en una de las zonas más deprimidas del centro un parque metropolitana de 14 hectáreas. Más adelante ampliaremos sobre ello.

**Proyectos de renovación urbana.** Consisten en intervenciones de conjunto sobre áreas específicas del centro que articulan distintas acciones para su recuperación, utilizando la figura que proporciona la Ley 388 de los Planes Parciales. Se han delimitado varios de estos planes y algunos se están implementando: Plaza España-Hospital San José, Cementerio Central, Barrio San Martín, Barrio Las Cruces, Estación de la Sabana.

**Proyectos de espacio público.** Son acciones de talla media que pretenden transformar el espacio público para impactar la dinámica inmobiliaria y urbana de sus alrededores. Uno de los más destacados es la operación conocida como el Eje Ambiental, que consiste en la intervención de una de las avenidas que cruzan el corazón del centro, la Avenida Jiménez dándole un tratamiento uniforme y semi-peatonal, recuperando un hilo de agua que pretende conservar en la memoria el hecho de que subterráneamente corre por allí el río San Francisco, paradigmático en la historia de la ciudad. Otro es la remodelación de la Plaza de San Victorino, el nodo de lo que hemos denominado el Centro Popular, que estaba muy deteriorado. En realidad ambos son contiguos y por su talla conjunta se podría hablar de que constituyen otro macroproyecto (así lo consideraremos nosotros para efectos de la observación de la financiación).

**Proyectos especiales.** Se trata de acciones puntuales de distinto carácter, generalmente pequeños, pero que tienen el propósito común de dinamizar el centro: intervenciones focalizadas en el espacio público, restauración de monumentos e inmuebles significativos, renovación y ampliación de redes de servicios públicos, vialidad e infraestructura, acciones sociales sobre grupos que impactan significativamente la dinámica del centro.

## **5. LA INVERSIÓN DISTRITAL EN ACCIONES DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO**

Como se ha dicho, uno de los puntos distintivos de la actual fase de la política sobre el centro de Bogotá es la decisión gubernamental de movilizar recursos fiscales en una cuantía que permita acciones significativas sobre la dinámica del Centro. Desde luego que se tiene en mente que estos no son los únicos recursos que animarán este proceso, sino que ellos estarán reforzados por inversiones privadas. Por lo pronto parece crucial tener información sobre la cuantía de la inversión que ha realizado el Distrito en estos asuntos. Sin embargo la información al respecto es muy deficiente, casi inexistente, salvo cifras fragmentarias y suscintas que a menudo se contradicen entre sí. Hemos hecho un esfuerzo por consolidar cifras globales a partir de inversiones desagregadas que registra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

### **5.1 La inversión distrital en el Parque del Tercer Milenio**

Como hemos dicho, la inversión más significativa en términos de recuperación del Centro de Bogotá lo constituye el Macroproyecto del Parque del Tercer Milenio. Miremos algunas de sus características.

Se ha mencionado ya que al occidente del Centro Tradicional se había consolidado a lo largo de los años un foco de marginalidad y degradación física y social que tenía un impacto no solo sobre el Centro sino sobre la ciudad como un todo. Se conocía como la Calle del Cartucho y era un lugar donde el control social había colapsado: ni siquiera la fuerza pública se atrevía a penetrar y el sitio aglutinaba no solo la indigencia más oprobiosa, sino que era un santuario para el expendio de drogas, la compraventa de objetos robados y la violencia. El antiguo barrio de Santa Inés, que en su momento era una zona residencial de sectores medios altos, se había deteriorado tanto social como físicamente (los inmuebles estaban prácticamente destruidos, y sus propietarios legales no tenían ningún control sobre ellos) e impactaba muy negativamente no solo el centro como un todo sino la ciudad en su conjunto.

Uno de los propósitos de Enrique Peñalosa, que ejerció la alcaldía de la ciudad entre 1998 y 2000 fue atacar este problema cuyo tratamiento venía siendo aplazado por años y cuyas proporciones eran ya casi incontrolables. Se propuso entonces hacer una operación de renovación de gran envergadura, demoliendo este amplio sector en decadencia y construyendo en su lugar un parque de escala metropolitana de 14 hectáreas.

El proyecto comenzó a ser ejecutado en 1999, fue continuado por la administración siguiente, la segunda del alcalde Antanas Mockus, (2001-2003) y por la actual alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007). Aunque está muy avanzado y ha sido oficialmente inaugurado no ha culminado completamente.

La inversión del proyecto tiene tres rubros fundamentales. El primero de ellos y el más significativo, es el de la compra de tierras. La gestión del proyecto optó

por la estrategia de comprar los terrenos necesarios a sus propietarios por su precio comercial, estimado este por las autoridades catastrales de la ciudad y de la nación. El otro rubro importante lo constituye el gasto en la construcción misma de las obras del parque. Hay sin embargo un tercer rubro que tiene una gran importancia: como este proyecto afecta a un número importante de habitantes de la zona, y sobre todo a una población de extrema vulnerabilidad social, se contemplan gastos importantes de asistencia social y compensación a estos grupos.

A continuación presentamos las cifras que hemos podido consolidar, que presentamos tanto en pesos constantes de 2005, como en dólares constantes del mismo año (ciertas variaciones que pueden parecer sorprendentes entre estas dos cuentas obedecen a las fluctuaciones en la tasa de cambio y la evolución del ritmo de inflación en Colombia y en el exterior).

CUADRO 1

INVERSION DISTRITAL EN EL PARQUE DEL TERCER MILENIO				
Millones de pesos constantes de 2.005				
	Compra de terrenos	Adecuación, construcción y estudios	Compensaciones y acción social	Total
1999	20.991	163	3.820	24.974
2000	11.707		1.065	12.772
2001	814	483	2.653	3.950
2002	3.233	2.272	4.142	9.647
2003	26.488	79	2.639	29.206
2004	6.013	9.338	1.237	16.588
2005*	1.556	12.763	502	2.486
Total	70.801	12.763	16.059	99.624
%	70,80	12,81	16,06	100,00

\*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros  
FUENTE: DAPD y cálculos del autor

CUADRO 2

INVERSION DISTRITAL EN EL PARQUE DEL TERCER MILENIO				
Miles de dólares constantes de 2.005				
	Compra de terrenos	Adecuación, construcción y estudios	Compensaciones y acción social	Total
1999	12'183	94	2'217	14'494
2000	5'420		493	5'913
2001	348	206	1'133	1'687
2002	1'311	921	1'680	3'913
2003	9'044	27	901	9'972
2004	2'195	3'409	452	6'055
2005*	668	184	215	1'066
Total	31'167	4'841	7'092	43'101
%	72,31	11,23	16,45	100,00

\*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros  
FUENTE: DAPD y cálculos del autor

Como puede verse, hasta el momento, durante los 7 años del desarrollo del proyecto el Distrito Capital de Bogotá ha desembolsado una suma que equivale en pesos constantes de 2005 a cerca de cien mil millones de pesos. Ello equivale, también en dólares constantes de 2005, a cerca de 43 millones de dólares.

Debe destacarse, de otro lado, la altísima proporción que representan las compras de tierras, que son el grueso de los gastos de la operación: en pesos constantes serían casi el 70,8% de lo invertido y en dólares el 72,3% (la diferencia se debe a la evolución de la tasa de cambio) Lo que es propiamente la actividad constructiva del parque apenas representó entre el 12,8% y el 11,2% respectivamente. Los gastos en compensaciones y acción social cerca del 16,45%. Aunque este es un cálculo difícil, porque la mayoría de estos terrenos se compraron con edificaciones, el precio por metro cuadrado en promedio fue de alrededor 400.000 pesos (unos 170 dólares) precio que parece elevado, pues si bien se trata de una zona central, era un área muy degradada, con edificaciones muy deterioradas y con muchas dificultades de explotación económica.

CUADRO 3

INVERSION EN EL PARQUE DEL TERCER MILENIO POR ALCALDÍAS			
		Millones Pesos	Miles de Dólares
1998-2000	Enrique Peñalosa	37.786	20'407
2001-2003	Antanas Mockus	42.803	15'572
2004-2007	Luis Eduardo Garzón	19.074	7.122

\*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros

\*\* Cifras en pesos y dólares constantes de 2005

FUENTE: DAPD y cálculos del autor

El Cuadro 3 nos muestra que las tres últimas administraciones de la ciudad han tenido continuidad en el desarrollo del proyecto. A grandes rasgos, las administraciones Peñalosa y Mockus avanzaron cada una el 40% de los fondos (las diferencias en dólares y pesos se deben a la razón ya anotada) y la administración Garzón alrededor del 20%. Pero como se ha anotado, los datos de 2005 no están completos y pueden elevarse significativamente porque tanto la ejecución como el reporte de ella suelen acumularse en los meses finales del año (los que no estaban todavía registrados en los datos disponibles) y porque, como veremos hay aún algunas acciones importantes que se pretenden avanzar ulteriormente.

## 5.2 La inversión general del Distrito en el Centro

Como se ha señalado, la acción del Distrito con respecto al Centro no se limita a este gran proyecto, sino que involucra una gran cantidad de otras acciones que están orientadas de manera explícita a los mismos propósitos, y que si bien cada una de ellas es de talla mucho menor, en conjunto pueden ser tan significativas o más que aquellas de mayor envergadura. Aquí hemos hecho un esfuerzo por dimensionar la magnitud de los fondos fiscales que se han comprometido en estos procesos.

No creemos que todos los gastos o las inversiones que físicamente tienen lugar en el territorio que consideramos centro son pertinentes para el tema que nos ocupa, la reanimación del centro. Hemos seleccionado las inversiones y operaciones que concientemente se plantean este propósito y aquellas que coinciden con las consideraciones sobre objetivos intermedios o instrumentos de la política. Así, hemos incluido las intervenciones sobre el espacio público, las acciones de restauración o conservación de monumentos, las iniciativas de renovación y modernización de redes, las acciones encaminadas a formalizar y ordenar la venta ambulante, las que tienen que ver con mejoras en la seguridad, las iniciativas de auxilio y manejo de la indigencia, etc.

Por otro lado, hemos incluido el ya mencionado Macro-proyecto del Parque del Tercer Milenio y hemos agregado, como un proyecto aparte por su magnitud, lo que se conoce como el Eje Ambiental, que ya hemos mencionado, y del cual contemplamos dos períodos: su misma construcción entre 1998 y 2000 y la construcción en su espacio de una rama del sistema de transporte masivo Transmilenio, entre 2002 y 2003. Los resultados son como sigue:

CUADRO 4

INVERSIÓN DISTRITAL EN EL CENTRO TRADICIONAL (Localidades de La Candelaria, Santafé y Los Mártires) Millones de pesos constantes de 2005				
	Parque del 3er Milenio	Eje Ambiental	Otras inversiones	Total
1998		273	8.193	8.466
1999	24.974	1.519	22.094	48.587
2000	12.772	1.415	9.162	23.349
2001	3.950		1.910	5.859
2002	9.647	15.004	28.065	52.716
2003	29.206	5.339	28.014	62.559
2004	16.588		19.579	36.168
2005	2.486		16.592	19.078
Total	99.624	23.277	125.416	256.782

\*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros  
FUENTE: DAPD y cálculos del autor

CUADRO 5

INVERSIÓN DISTRITAL EN EL CENTRO TRADICIONAL (Localidades de La Candelaria, Santafé y Los Mártires) Miles de dólares constantes de 2005				
	Parque del 3er Milenio	Eje Ambiental	Otras inversiones	Total
1998		193	5'797	5'990
1999	14'494	882	12'823	28'199
2000	5'913	655	4'241	10'810
2001	1'687		816	2'503
2002	3'913	6'086	11'383	21'382
2003	9'972	1'823	9'565	21'360
2004	6'055		7'147	13'202
2005	1'066		7'118	8'184
Total	43'101	9'639	58'890	111'629

\*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros  
FUENTE: DAPD y cálculos del autor

Lo más destacado de estas cifras es que muestran que el volumen conjunto de esas otras inversiones de pequeña escala es tan elevado como el de los macro-proyectos que aparecen tan visibles. En efecto, si sumadas las inversiones distritales del Parque del Tercer Milenio y el Eje Ambiental con su ramal de Trasmilenio llegan a 123.000 millones de pesos de 2005 (52 millones 739 mil dólares) estas acciones más pequeñas ascienden a 133.449 millones de pesos (58 millones 890 mil dólares).

Las tres últimas administraciones han tenido un comportamiento muy semejante en estas inversiones más pequeñas para la recuperación del Centro. En términos de su promedio anual la de Mockus y Garzón aparecen un poco más elevadas que la de Peñalosa (19.330 millones y 18.036 millones respectivamente contra 13.150 bajo Peñalosa) (Véase que en dólares constantes son muy parecidas, un poco más de 7 millones de dólares por año.

CUADRO 6

MONTO DE INVERSIONES EN EL CENTRO DIFERENTES A MACROPROYECTOS POR ADMINISTRACIÓN				
	Total		Por año	
	Millones de Col\$ de 2005	Millones de US\$ de 2005	Millones de Col\$ de 2005	Millones de US\$ de 2005
Peñalosa	39.449	22'861	13.150	7'620
Mockus	57.989	21'764	19.330	7'255
Garzón	36.171	14'265	18.086	7'132
Total	133.609	58'890	16.701	7'361

FUENTE: DAPD y cálculos del autor

### 5.3 Efectos de las inversiones distritales en el Centro

Ahora bien, si en los últimos ocho años la administración distrital ha invertido en el centro 257 mil millones de pesos (112 millones de dólares) parecería conveniente saber qué efecto ha tenido esta inversión. Para hacer esto rigurosamente se tendría que elaborar un ejercicio mucho más exigente de lo que aquí podemos hacer, pero por lo pronto señalemos algunos indicios muy aproximados que aparecen en la actividad inmobiliaria.

En el Cuadro 7 tenemos información sobre la actividad constructiva en el centro y su peso en el total de la ciudad para dos años de la década de los 80 y para los últimos 15 años. Para hacerla más clara presentamos la información como promedio anual y por períodos de tres años.

En lo que se refiere a la construcción de oficinas vemos que en 1986-87 el Centro participaba en una proporción importante (31%) de la producción de este tipo de espacio en la ciudad. En la década de los 90 la construcción de oficinas en el centro sigue las oscilaciones de esta actividad en la ciudad en lo que se refiere a su volumen absoluto, pero no hace más que reducir

paulatinamente su participación. A partir de 2000 no se producen oficinas en el Centro. Los ingentes esfuerzos fiscales del municipio no parecen traducirse, al menos por ahora, en la reanimación de la construcción de estos inmuebles, sin duda el soporte de actividades administrativas y de gestión que constituyen una de las funciones más importantes del Centro y que la política quiere reforzar.

En lo que se refiere a la producción de vivienda el panorama es muy similar. En los años 86-87 ya la participación del centro en esta actividad era muy baja, un poco más del 2%. En la década de los 90 mantiene un nivel de participación menor, y en los últimos 6 años se reduce a alrededor del 1%. Tampoco parece que las acciones del distrito hayan tenido el efecto deseado.

En la construcción de locales comerciales hay una evidencia un poco diferente. En la década de los 80 las cifras muestran que en el Centro se construía alrededor de la quinta parte de los locales que se edificaban en la ciudad. Durante los 90 esta proporción cae dramáticamente hasta representar entre 2000 y 2001 apenas el 2%. Pero en los últimos tres años hay una recuperación muy notable. En términos absolutos se construye en el centro más que en los años 86-87. Y en términos relativos la participación del Centro vuelve a alcanzar un significativo nivel de alrededor del 15% del total área comercial construida en la ciudad. Otros indicios sugieren que este fenómeno parece centrarse en el comercio popular. No parece muy aventurado conectar este resultado positivo con acciones estatales. Lo más probable es que esté asociado a la construcción de Transmilenio que ha mejorado la accesibilidad al centro, en particular de sectores de ingresos medios y bajos, lo principales usuarios de este tipo de transporte.

CUADRO 7

CONSTRUCCION EN EL CENTRO Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE BOGOTÁ SEGÚN USOS						
	Oficinas		Viviendas		Locales comerciales	
	Ms2 construidos *	% del total de Bogotá	Unidades *	% del total de Bogotá	Ms2 construidos *	% del total de Bogotá
86-87	18.753	31,05	725	2,27	35.126	20,49
91-92-93	9.948	8,52	216	0,68	9.135	10,77
94-95-96	14.327	5,07	169	0,51	11.914	9,42
97-98-99	734	1,11	612	3,00	4.081	6,60
00-01-02	0	0	302	1,24	427	2,93
03-04-05	0	0	312	0,90	39.332	14,82

\* Datos promedio anual

FUENTE: CAMACOL Estudios de oferta y demanda para Bogotá. Cálculos del autor

Otro indicador que puede darnos alguna idea del efecto de estas acciones sobre el centro es la evolución de los precios del suelo. Más que su trayectoria absoluta, que está muy determinada por fenómenos inmobiliarios globales, parece más elocuente para examinar si se están presentando algunos hechos de cambio estructural en el papel del centro en el mercado inmobiliario,

observar la evolución relativa de sus precios con respecto a otras secciones de la ciudad que tengan un papel comparable para la ciudad. En el Cuadro 8 hemos realizado este ejercicio para tres actividades. De un lado comparamos las secciones del centro destinadas a oficinas y a comercio general, o sea las secciones que podrían identificarse con el Centro Tradicional y las comparamos con un conjunto de otros lugares de la ciudad en los que se desarrollan esas mismas funciones. De otro lado comparamos dos secciones del centro en lo que se refiere a la actividad residencial, La Candelaria (el Centro Histórico) y el proyecto ya mencionado de Nueva Santafé, con una serie de barrios residenciales para sectores medios en otras zonas de la ciudad. Finalmente comparamos los precios de la zona de San Victorino, que es el nodo de lo que hemos denominado el Centro Popular, con un conjunto de otros núcleos dedicados al comercio popular. Lo que presentamos es la razón de sus promedios respectivos. El valor 1 indicaría que el nivel de precios del suelo en el centro en cada momento es igual al de las zonas comparables. Su aumento muestra que el suelo en el centro se valoriza relativamente y su disminución significa lo contrario.

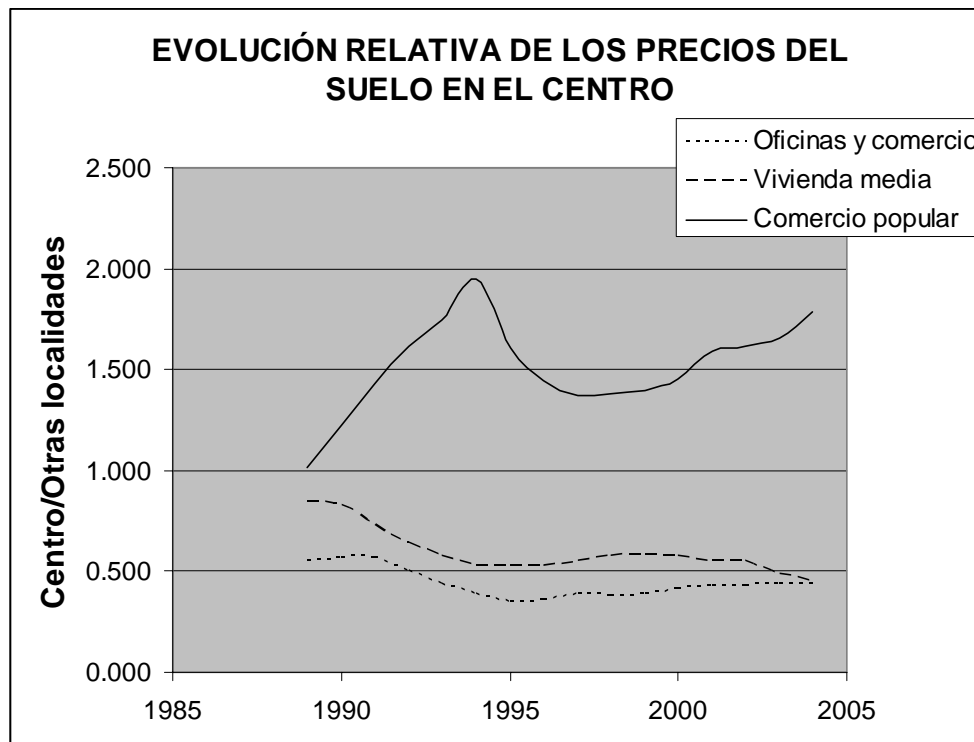
Tanto en oficinas como en vivienda de ingresos medios se ve que a principios de los años 90 hay una caída relativa notable de los precios en el Centro, lo cual parece apoyar lo ya aludido referente a la pérdida del atractivo del centro para esos propósitos, que parece estar manifestándose con intensidad en esta época. Hay una levisima recuperación al final del período en los precios del suelo para oficinas pero en las áreas de vivienda la tendencia a la reducción se mantiene. No parece haber evidencias de recuperación significativa de la dinámica inmobiliaria en estas secciones que podríamos decir que constituyen el Centro Tradicional y habría que decir que las acciones realizadas para alcanzar este objetivo no parecen estar teniendo efecto por lo pronto.

El precio del suelo en el Centro Popular muestra una trayectoria bien distinta. En primer lugar, mientras que en las otras dos actividades el nivel absoluto del precio del suelo es mucho menor que sus contrapartes en otras secciones de la ciudad y oscila alrededor de niveles del 50%, en lo que se refiere al comercio para ingresos bajos el Centro Popular tiene precios claramente superiores a otros lugares. Es decir, que el Centro es el sitio más apreciado para esta actividad en toda la ciudad. De otro lado, a comienzos de los años 90, cuando el precio de la tierra de las otras actividades estaba bajando relativamente, en el Centro Popular estaba creciendo de manera importante. Puede ser un indicio de esta contraposición a la que hemos aludido entre actividades centrales tradicionales y populares. A finales de los años 90 decae relativamente el precio del Suelo del Centro Popular con respecto a otras áreas comerciales populares, pero desde hace 7 años, más o menos en la época de las intervenciones del Distrito, el precio en el Centro Popular está creciendo de manera significativa en términos relativos, y la tierra está casi al doble de lo que cuesta en otros centros de comercio para ingresos bajos.



CUADRO 8

EVOLUCION RELATIVA DE LOS PRECIOS DEL SUELO EN EL CENTRO DE LA CIUDAD Centro/Otras localidades			
	Oficinas y comercio	Vivienda media	Comercio popular
1989	0.551	0.845	1.018
1990	0.565	0.831	1.224
1991	0.566	0.730	1.426
1992	0.506	0.642	1.615
1993	0.441	0.573	1.746
1994	0.387	0.529	1.946
1995	0.351	0.526	1.604
1996	0.356	0.528	1.448
1997	0.387	0.556	1.370
1998	0.383	0.574	1.379
1999	0.389	0.585	1.397
2000	0.414	0.576	1.453
2001	0.432	0.550	1.588
2002	0.432	0.553	1.616
2003	0.438	0.484	1.659
2004	0.438	0.459	1.789

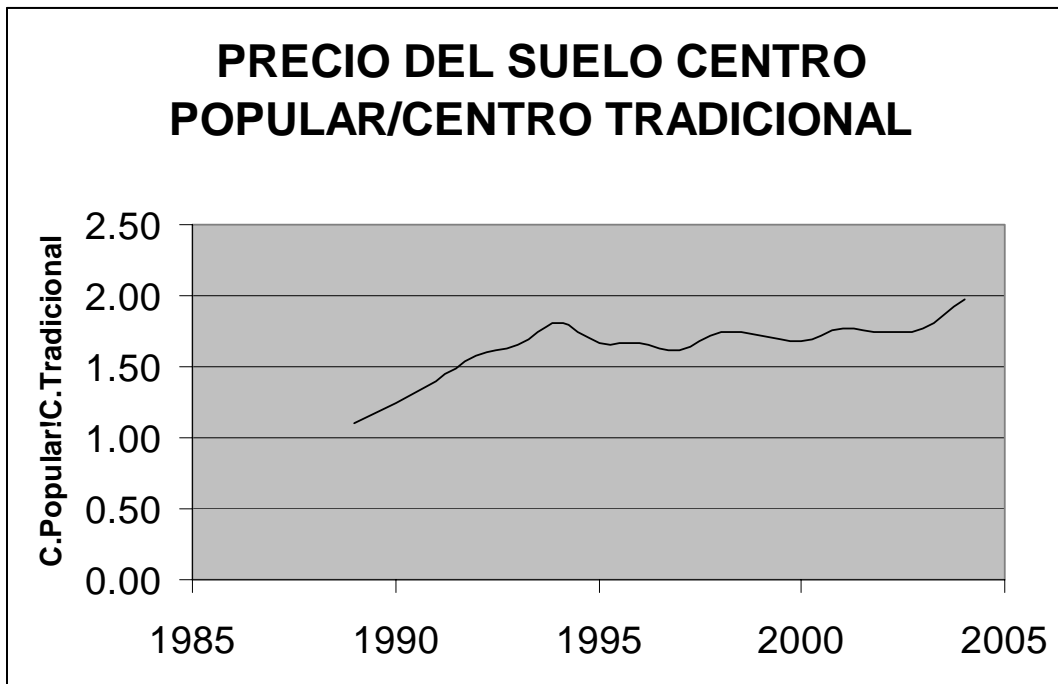


El Cuadro 9 nos muestra otro aspecto bien interesante. Si comparamos el precio del suelo en el Centro Popular con respecto al Centro Tradicional vemos que en el primero el precio es más elevado, y que a lo largo del tiempo esta diferencia crece de manera importante, hasta ubicarse en un nivel cercano al doble. Esto no solamente confirma la paradoja señalada de que una actividad destinada a sectores de ingresos bajos puede arrojar rentas superiores a las de actividades orientadas hacia grupos de mayores ingresos, sino que esto parece estar profundizándose en los años más recientes. O sea que el Centro Popular sí parece estar consolidándose absoluta y relativamente. Pero esto se presenta desde antes de la puesta en marcha de las acciones de recuperación del centro, aunque la tendencia se mantiene y se acentúa cuando las acciones estatales tienen lugar.

En definitiva, aunque estos indicios son muy sucintos y parciales, la imagen que ellos ofrecen es la de que el muy significativo esfuerzo que ha hecho la administración para cambiar la dinámica del centro no parece tener, por lo menos no hasta el momento, una repercusión clara en el sentido esperado. La actividad constructiva de las actividades terciarias superiores y de vivienda sigue más o menos paralizada y esto se refleja en que los precios de los terrenos centrales que las sustentan, continúan en niveles bajos. Lo que parece tener vigor es la actividad del centro popular que ha visto crecer el volumen de construcciones para ese fin y el precio de las tierras correspondientes. Inesperadamente lo que se observa, es un reforzamiento del carácter popular monoclasista del Centro, algo que venía ocurriendo antes de estas acciones y que no se considera un resultado favorable en sí mismo

CUADRO 9

EVOLUCIÓN RELATIVA DEL PRECIO DEL SUELO EN EL CENTRO TRADICIONAL Y EN EL CENTRO POPULAR			
	C.Pop/CTradic	Centro Tradicional	Centro Popular
1989	1.10	65,100	71,488
1990	1.24	91,477	113,568
1991	1.39	129,334	180,416
1992	1.58	181,498	286,613
1993	1.65	275,912	455,320
1994	1.81	400,000	723,333
1995	1.67	486,000	810,000
1996	1.67	540,000	900,000
1997	1.61	590,000	950,000
1998	1.74	575,000	1,000,000
1999	1.71	555,000	950,000
2000	1.68	595,000	1,000,000
2001	1.77	620,000	1,100,000
2002	1.75	630,000	1,100,000
2003	1.77	650,000	1,150,000
2004	1.97	660,000	1,300,000



#### 5.4 Algunos comentarios sobre la utilización de instrumentos de gestión del suelo

Examinemos ahora, aunque sea muy brevemente, la utilización de los instrumentos de gestión del suelo que ofrece la legislación colombiana.

Lo que habría que destacar es que hasta el momento en estas acciones sobre el centro de la ciudad prácticamente no se han utilizado estas herramientas. Para la ejecución de la primera fase del Eje Ambiental se usó el mecanismo que para nosotros es ya tradicional de la Contribución de Valorización, con lo cual este gasto estatal se financió con el aporte de los propietarios de los inmuebles situados en su rango de influencia de los que podría colegirse que resultaron beneficiados en los precios de sus propiedades como efecto de esta obra. Sin embargo su monto es muy pequeño con relación al conjunto de inversiones sobre el centro: apenas unos 3.200 millones de pesos de 2005 (1'8 millones de dólares).

El resto de las intervenciones estatales, y particularmente las correspondientes al Parque del Tercer Milenio y a otras acciones sobre el espacio público se han hecho de manera unilateral, a cargo del erario público, y sin ninguna retribución por parte de los propietarios de las tierras e inmuebles que eventualmente puedan verse favorecidas con ellas.

Mención especial amerita la ya aludida decisión con respecto al Parque del Tercer Milenio de comprar los terrenos requeridos para esa obra a sus propietarios y pagarlos a precios comerciales. Los precios pagados, en principio, parecen elevados. Su monto parece haber sido alrededor del doble

de lo que en su momento costaba la tierra en La Candelaria o en Nueva Santafé, barrios centrales que no padecían el deterioro de Santa Inés y sus ocupantes tenían un nivel socioeconómico claramente más elevado. Se puede argumentar que muchos de los terrenos adquiridos estaban edificados, pero en general estos inmuebles eran obsoletos y casi destruidos, con poquísimo o nulo valor comercial. También podría aducirse que estos lotes tendrían un mayor valor a causa de la expectativa de soportar en el futuro funciones de Centro Popular de Comercio. Pero esta sería solamente una expectativa, pues en el momento de la compra esta área sólo se destinaba a residencia de ingresos muy bajos y a comercio local. Para su concreción como renta real en comercio popular central debía contarse con la acción de renovación del Estado para su adecuación y reconversión. Si es cierto que estos avalúos fueron realizados siguiendo las pautas indicadas por la reglamentación de la ley, y en principio hay que creer en ello, esto hace pensar que estos procedimientos legales deben ser examinados con atención. Lo cierto es que se pagó por unos terrenos degradados, sin mayor utilización económica, una suma muy superior al precio del suelo en el Centro Histórico que no sufría estos traumas. Da para pensar si en la tasación de estos lotes no estuvieron incorporadas las expectativas de crecimiento del precio generadas por la anticipación del impacto de las mismas obras estatales de recuperación de la zona, lo cual aparece como una paradoja muy difícil de aceptar (el Estado debe pagar el alza en el precio del suelo generada por su misma acción) sino que esto va en contravía del espíritu y de la letra de la Ley de Reforma Urbana.

Pero aún dejando al margen la discusión sobre el nivel del precio pagado por el suelo, es discutible la conveniencia de dos decisiones que se tomaron al respecto: la primera la de simplemente comprar los terrenos requeridos para la construcción del parque; la segunda: la opción de no exigir a los propietarios nada del eventual incremento en el precio del suelo de los terrenos aledaños.

Esto último se defiende porque se dice que precisamente lo que se quiere es incentivar la inversión privada en esas áreas que es difícil de atraer, y que un cobro por parte del Estado elevaría los precios del suelo y desanimaría a los inversionistas.

Parece haber alguna confusión en este raciocinio. Los precios del suelo no aumentan en función del monto de las inversiones estatales ni de los cobros que eventualmente pueda hacer el Estado por ellas. El cambio del suelo se eleva por los cambios que estas inversiones introduzcan en el uso de estas áreas, si logra atraer más comercio, si atrae demanda por vivienda o por otras actividades. Si el Estado no cobra nada por sus inversiones, y estos efectos son previsibles, la totalidad de los incrementos en el precio del suelo son capturados por el propietario original de las tierras que anticipa estas alzas en su negociación con el promotor. Es decir, en caso de que el Estado no exija ningún gravamen, el promotor debe pagar al propietario la totalidad de estos incrementos. Si en cambio el Estado si exige una participación en estos incrementos del precio, como lo contempla la ley, el precio cobrado por el propietario se contraerá en la misma proporción: no afecta al promotor, que es el agente que normalmente toma la iniciativa de estas acciones ya que esto

rara vez lo hace el propietario original, en especial cuando se trata de operaciones complejas y que demandan inversiones cuantiosas. Favorecer indiscriminadamente al propietario del esfuerzo fiscal realizado por el Estado lo que es una transferencia a ellos proveniente del conjunto de los ciudadanos y contribuyentes no es sinónimo de incentivar la inversión.

Si lo que se tiene en mente es favorecer la acción de promotores que compran el suelo a precios bajos, los imperantes antes de que la intervención tenga lugar, a propietarios desinformados o con débil poder de negociación, es decir una operación especulativa, habría que decir que además de que su legitimidad es dudosa (la Ley se orienta más bien a erradicar la especulación que a promoverla) su eficacia también es discutible. Existen indicios que permiten pensar que la falta de respuesta por el momento de la inversión privada frente a los esfuerzos estatales puede atribuirse bien sea a forcejeos entre propietarios y promotores, o a estrategias de estos últimos por incrementar aún más los precios del suelo.

Ahora, el acto de comprar anticipadamente el grueso de los terrenos de manera anticipada implica comprometer por largo tiempo recursos estatales muy importantes que en realidad consisten en una transferencia y no en una inversión real. Hemos visto que en el caso del Parque del Tercer Milenio esto significó el 70% del gasto estatal. La Ley colombiana de gestión urbana ofrece posibilidades alternativas para tener acceso a esos terrenos por vías que no impliquen egresos onerosos para el Estado, a través de figuras como el reajuste de tierras, la distribución equitativa de cargas y beneficios, los planes zonales y parciales, etc.

Para ilustrar estas posibilidades pensemos en una línea posible de acción: se hubiera podido involucrar en una sola operación a los dueños de los terrenos que serían efectivamente utilizados en la construcción del parque y a los propietarios de los terrenos adyacentes que permanecerían como propiedad privada y que recibirían el impacto positivo en sus precios. Estos incrementos se podrían haber repartido entre todos los propietarios y de esta manera reintegrar a todos los propietarios sumas equivalentes al precio original de sus terrenos, incluso podrían participar en parte de los aumentos de precio, y al mismo tiempo se reduciría o eliminaría el peso sobre las finanzas municipales. Los recursos fiscales así liberados podrían utilizarse en inversiones reales con mayor impacto sobre el proceso de renovación, o desde luego, podrían ser destinados a otros propósitos que la administración juzgue que sean más prioritarios.

Un referente que permite mostrar que reflexiones como las que acabamos de presentar no son especulaciones gratuitas y que estas posibilidades que da la Ley tienen un sustento en la dinámica económica e inmobiliaria subyacente a estas operaciones la proporciona la alusión a una acción ulterior de la misma administración que todavía está en marcha, pero que parece tener muy buenas perspectivas.

Los operadores del proyecto del Parque del Tercer Milenio compraron un área un poco mayor que la estrictamente necesaria para la construcción misma del parque. Específicamente adquirieron 2,8 hectáreas situadas precisamente entre el límite de lo que sería el parque y el nodo del Centro de Comercio Popular de San Victorino. Esta área sigue como propiedad distrital. En este globo se tiene programada, con excelentes posibilidades de desarrollo, la construcción de un centro comercial de tipo popular muy ambicioso. Se piensa producir allí 1.400 locales comerciales y 46 oficinas en 57.000 metros cuadrados de construcción a precios de venta por metro cuadrado que oscilan entre 10 y 12 millones pesos por metro cuadrado construido (entre 4.300 y 5.200 dólares). Este programa sí parece haber despertado el interés inmediato de varios promotores. Si el Distrito actúa simplemente como propietario, vende estos terrenos, que en términos de área vendible son alrededor de 23.800 metros de terreno, y lo hace al precio predominante en el Centro Popular inmediato, es decir, de San Victorino, que es, según datos de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de 1'400.000 por metro cuadrado (alrededor de 600 dólares x m<sup>2</sup>) se podrían recuperar alrededor de 33.000 millones de pesos (14 millones trescientos mil dólares), casi la mitad de lo que se gastó en compra de tierras. Incluso valorado el precio original de la tierra en 400.000 pesos (173 dólares) que como se ha dicho, parece alto, el incremento por metro cuadrado de tierra sería de un millón de pesos (429 dólares). En total 23.800 millones de pesos. Es cierto que esto atañe a la zona adyacente al parque donde es esperable que los incrementos del precio sean mas cuantiosos, pero solo involucran un área menor. Si se hubiera hecho una operación del tipo que sugerimos sobre todos los bordes del parque, probablemente hubiera habido una plusvalía suficiente para adquirir la totalidad de los terrenos con este recurso, sin acudir a la erogación fiscal unilateral.

### **5.5 Proyectos programados y líneas de acción**

La actual administración tiene programada una serie muy ambiciosa de operaciones de distinto carácter y tamaño que son continuidad de las ya realizadas, algunas para valorizar y consolidar las intervenciones ya realizadas (como la que acabados de aludir de un centro comercial popular anexo a San Victorino) como otras que pretenden crear nuevos impactos. Esto hace parte de un Plan Zonal del Centro que prepara esta administración, que todavía no ha sido presentado oficialmente en todo detalle, pero sobre el cual se han hecho anuncios fragmentarios.

Se propone promover vivienda nueva para, en el largo plazo, duplicar el número de residentes en el Centro pasando de 250.000 a 500.000. Se habla de distintos proyectos de este tipo en varios bordes de la zona central: al sur, limitando en esta dirección con el Parque del Tercer Milenio, en el barrio San Bernardo, se pretende construir un conjunto de viviendas para sectores populares en donde se combinen residencias con talleres artesanales. Cerca de allí se está ampliando y acondicionando una avenida, la Avenida de Los Comuneros, que configure el centro en esa dirección. En su entorno se pretende construir 2.800 viviendas orientadas hacia una posible demanda de

trabajadores de un complejo hospitalario que funciona en sus inmediaciones desde hace tiempo.

Al occidente, el Distrito tiene algunas tierras del antiguo matadero de la ciudad y con ellas pretende lanzar un proyecto que articule las tierras aledañas y aproveche las ventajas locacionales que proporcionan dos ramales de Transmilenio que atraviesan la zona, para generar nueva vivienda y trasladar una universidad oficial. Está programada la construcción de alrededor de 1.000 nuevas viviendas. En otro proyecto vial en el límite occidental del centro (Avenida Mariscal Sucre) se plantea producir otras 1.100 viviendas.

En el corazón del Centro Tradicional, sobre el Eje Ambiental, se plantea la renovación de una hectárea que tiene una localización privilegiada y donde se piensa implantar vivienda de altas especificaciones, un centro cultural y restaurantes y comercio de lujo.

Para los próximos cinco años las metas son renovar 400 hectáreas de terreno, 6,5 kilómetros de vías, generar 50.000 metros cuadrados de espacio público 8.500 de espacio rotacional y 3.800 viviendas.

Pero lo que no parece estar muy definido son las cifras de inversión requerida y sobre todo las modalidades de gestión y de relación entre agentes públicos y privados. Se habla de que para esta etapa de 5 años se requieren 41.000 millones de pesos (17,5 millones de dólares) de inversión pública y 421.000 millones de inversión privada (180 millones): es decir, una proporción de 1 a 10, que implica un cambio abismal con respecto a lo que se observa en la actualidad. Se anuncia que la administración tramita con el BID un préstamo de 15 millones de dólares para este propósito.

Sigue siendo una incógnita las formas de gestión que se utilizará. Los funcionarios hablan de involucrar a los propietarios de los terrenos y de articular a inversionistas inmobiliarios privados, pero no es muy claro en qué condiciones se haría esto. La directora de la Empresa de Renovación Urbana ha anunciado en la prensa<sup>13</sup> habla de otorgar una amnistía a los propietarios que se encuentran en mora con los impuestos distritales. En la Avenida de los Comuneros se están comprando tierras de manera masiva de una manera aparentemente similar a lo que se hizo con el Parque del Tercer Milenio. En San Bernardo y en la Mariscal Sucre el distrito no tiene tierras en propiedad y para su desarrollo habría que adquirirlas: no se conoce bajo qué modalidades se hará ni a qué precios.

---

<sup>13</sup> El Tiempo, 14 de enero de 2006

## 6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

\*) Las autoridades municipales de Bogotá durante las últimas tres administraciones, es decir, durante los últimos 8 años, han realizado esfuerzos fiscales significativos en operaciones de recuperación del centro de la ciudad: 100.000 millones de pesos en el Parque del Tercer Milenio (43 millones de dólares) 23.000 millones de pesos en el Eje Ambiental (9,5 millones de dólares) y 125.000 millones de pesos (59 millones de dólares) en inversiones puntuales y operaciones más pequeñas, para completar un suma total de 256.000 millones de pesos (111 millones de dólares)

\*) Las obras e intervenciones ligadas a estos gastos fiscales han tenido una gran visibilidad en la representación general de los bogotanos que perciben un cambio nítido en la política oficial sobre el centro, que ahora parece ser decidida y significativa. Pero, al menos por lo pronto, no parece haber una respuesta apreciable en la inversión inmobiliaria privada: los proyectos nuevos de vivienda son muy reducidos y no se construyen oficinas en los últimos seis años. Lo que sí parece reactivarse es el comercio para sectores populares, lo cual intensifica tendencias ya existentes en el centro, pero no se aprecia que haya cambios estructurales al respecto.

\*) En particular en el macro-proyecto del Parque del Tercer Milenio se echa de menos la utilización de la gran variedad de instrumentos de gestión del suelo disponibles en la legislación colombiana, y parece controvertible la decisión de actuar bajo el esquema tradicional de la compra anticipada de tierras. Es probable que a esta decisión esté asociada la gran proporción que en el gasto estatal signifique la compra de tierras, las cuales no es descartable que hayan sido adquiridas a precios elevados. Tal vez con otro curso de acción se hubiera potenciado el efecto de la inversión estatal.

\*) La actual administración se propone continuar con este esfuerzo significativo para redinamizar el centro. Es posible que en esta etapa se puedan redefinir las formas de gestión para hacer más efectiva y menos onerosa la acción estatal, y para cumplir con los objetivos legales y constitucionales de la gestión urbana. Pero no aparece haber algo definido al respecto, al menos por el momento.