

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ: RETOS Y DIFICULTADAS

Juanita Corredor Téllez

Antropóloga Especialista en Derecho Urbano - Magister en Estudios Políticos

Correo electrónico: juanita.corredor@gmail.com

En Latinoamérica, menciona Edesio Fernandes (Fernandes, 2012), ha predominado un patrón de urbanización fragmentada, de segregación, excluyente, contaminante, irracional, ineficiente, injusto, de riesgo y sobre todo informal.

Esta reflexión implica repensar la **función pública del Estado** y la **función social y ecológica de la propiedad** a la luz de los procesos de ordenamiento territorial, en los que es importante insistir en que en la medida en que se aseguran condiciones materiales de vida en el espacio de desenvolvimiento humano asociadas a su bienestar, se procura la vida.

Discusión que también se conecta con la **participación ciudadana** y las posibilidades que la ciudadanía tiene para incidir en la definición de sus **condiciones materiales de vida y de bienestar**, para el libre ejercicio de **los derechos colectivos**.

ACERCA DE LAS NORMAS EN COLOMBIA ASOCIADAS A LA RENOVACIÓN URBANA

La Ley 9 de 1989 en su Artículo 39 define el tratamiento de renovación urbana como:

“... aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad (...) (Ley Nacional 9 de 1989).

Según la **Ley Nacional 388 de 1997**, se permitirá la incorporación al tratamiento de renovación urbana de los sectores en los que se genere un impacto propicio, por efecto de las decisiones de planeamiento, **la construcción, transformación, eliminación o supresión de un elemento de los sistemas generales de la ciudad**, definidos por el mismo plan como malla vial arterial o infraestructura de los sistemas de transporte masivo, equipamientos, espacio público y otros; **o en las zonas industriales con tendencia al cambio de uso.**

El Artículo 373 del **Decreto 190 de 2004**, define el tratamiento de renovación urbana como:

*“aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de **subutilización de las estructuras físicas existentes**, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo, zonas que se encuentran en una de las siguientes situaciones: **deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato; potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan.**”*
(Decreto Distrital 190 de 2004).

La norma abre un espectro de posibilidades para la inclusión de sectores de la ciudad a partir del **tratamiento**, aunque sin claridad sobre los indicadores a partir de los cuales se objetivan los criterios para la implementación de proyectos de renovación urbana.

La **política y el programa** no se encuentran desarrollados.

En el caso de Bogotá, la **percepción de la ciudadanía** en torno a la renovación urbana es que es un tratamiento que busca transformar la ciudad construida, desconociendo lo que ocurre en estos espacios con la gente y sus visiones de ciudad, sus trayectorias, deseos y sobre todo, sin tener en cuenta o considerar **alternativas de participación** que impliquen el involucramiento pleno y real de la gente en los proyectos.

NORMAS Y POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación en la Constitución Política se entiende como **deber del Estado** y aparece desde su preámbulo como un derecho fundamental, cuya finalidad se relaciona con decidir, presentar iniciativas de origen popular, concertar y negociar, gestionar, fiscalizar y controlar.

En renovación urbana, el Art. 8 del Decreto Distrital 2181 de 2006 se entiende como mero **proceso de información:**

“radicado el proyecto de plan parcial, la oficina de Planeación Municipal o Distrital o la entidad que haga sus veces convocará a los propietarios y vecinos colindantes en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones. La respuesta a las recomendaciones y observaciones se realizará en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de Plan Parcial (Decreto Nacional 2181 de 2006).”

La **ley 388 de 1997** en su **Art. 4 y 22** también se refiere a la Participación Democrática y mecanismos a través de los cuales la Administración Distrital y Municipal garantiza este derecho.

El **Decreto Distrital 448 de 2007** establece la obligatoriedad de que los sectores del gobierno Distrital diseñen y desarrollen estrategias de investigación, formación, información y movilización como parte del proceso de participación ciudadana.

El **Acuerdo 257 de 2006**, al reorganizar la Administración Distrital, obliga a diseñar sistemas de coordinación de la Administración y a llevar a cabo procesos de ajuste y desarrollo institucional que incluyen los procesos de participación ciudadana

Sin embargo, se debe insistir en que **más allá de los dispositivos jurídicos que enmarcan el principio de legalidad de la participación, se deben desarrollar herramientas y metodologías que hagan operativa la norma a la luz de los contextos particulares de la ciudad.**

Estos **problemas** señalados en relación con la implementación de las normas que refieren a la participación ciudadana también pueden ser vistos como una **oportunidad**.

La renovación urbana en Bogotá es leída en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana como un proceso de revitalización urbana, en donde se supera la supera la visión física de la ciudad para dar relevancia al ser humano como centro de la preocupación en torno al ordenamiento territorial. Esta mirada aprovecha el marco legal nacional, distrital y local para proponer proyectos que reflejen un modelo de ciudad incluyente. Para ello se han establecido un porcentajes de Vivienda de Interés Popular, en adelante VIP, en todos los proyectos prioritarios de revitalización, además de la puesta en marcha de identificación de lotes fiscales y otros terrenos en la delimitación denominada Centro Ampliado en donde se van a construir un poco más de 200 mil Viviendas de Interés Prioritario.

Centro Ampliado comprende 11.406 Ha con la siguiente delimitación: Norte: Cll. 80 – Cll. 100. Occidente: ALO- Fontibón- Av. Boyacá. Sur: Av. Boyacá – Av. Caracas. Oriente: 20 de Julio Perímetro Urbano - Cl 65 – Auto Norte.

Para llevar a cabo esta visión de ciudad se requiere hacer una gestión consistente en **acuerdos entre los dueños privados de predios dentro de la delimitación del Centro Ampliado, la Administración y la ciudadanía en general**, de tal manera que sea posible, a través de **procesos de resolución de conflictos**, viabilizar los proyectos de revitalización en el Distrito.

A través de esta breve revisión de normas y de políticas es evidente que se requiere **establecer los mecanismos de participación, sus alcances y las herramientas pedagógicas, en el marco del proceso de formulación y gestión de planes parciales de renovación urbana**, además de comunicar de manera transparente y clara a la ciudadanía en qué consiste la renovación urbana, **sus objetivos, etapas y resultados esperados**.

CASOS DE RENOVACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

ESTACIÓN CENTRAL

En la **localidad de Santafé y Mártires** es representativo el plan parcial Estación Central:

El proyecto **Estación Central** se enmarca en las estrategias de renovación urbana y los procesos de revitalización del centro de la ciudad, y se articula con la ejecución de la fase III de Transmilenio (Cll 26) y la construcción de la Estación Central en el barrio la Alameda. Limita por el oriente la carrera 13 por el sur la calle 24, por el occidente la transversal 17 y por el norte la calle 26.

Entre las posibles problemáticas sociales de este proceso se encuentra que se realizaron expropiaciones a algunos propietarios y que no se llevaron a cabo programas de participación

Para este proyecto se han realizado **cuatro (4) convocatorias públicas** en el marco del proceso de formulación del proyecto. En el 2011 se llevaron a cabo tres (el 08 y 09 de marzo y el 21 de mayo). La tercera jornada del 21 de mayo se denominó ‘Brigada de Renovación’ y contó con la presencia de Sectores del Gobierno, con miras a enfatizar el principio de Gestión Social Integral. Posteriormente, el **27 de junio de 2012 se realizó una cuarta jornada en donde se explicó el enfoque del Plan de Desarrollo Bogotá Humana**. Luego se han desarrollado **mesas de trabajo durante los días 13 y 14 de septiembre de 2012**.





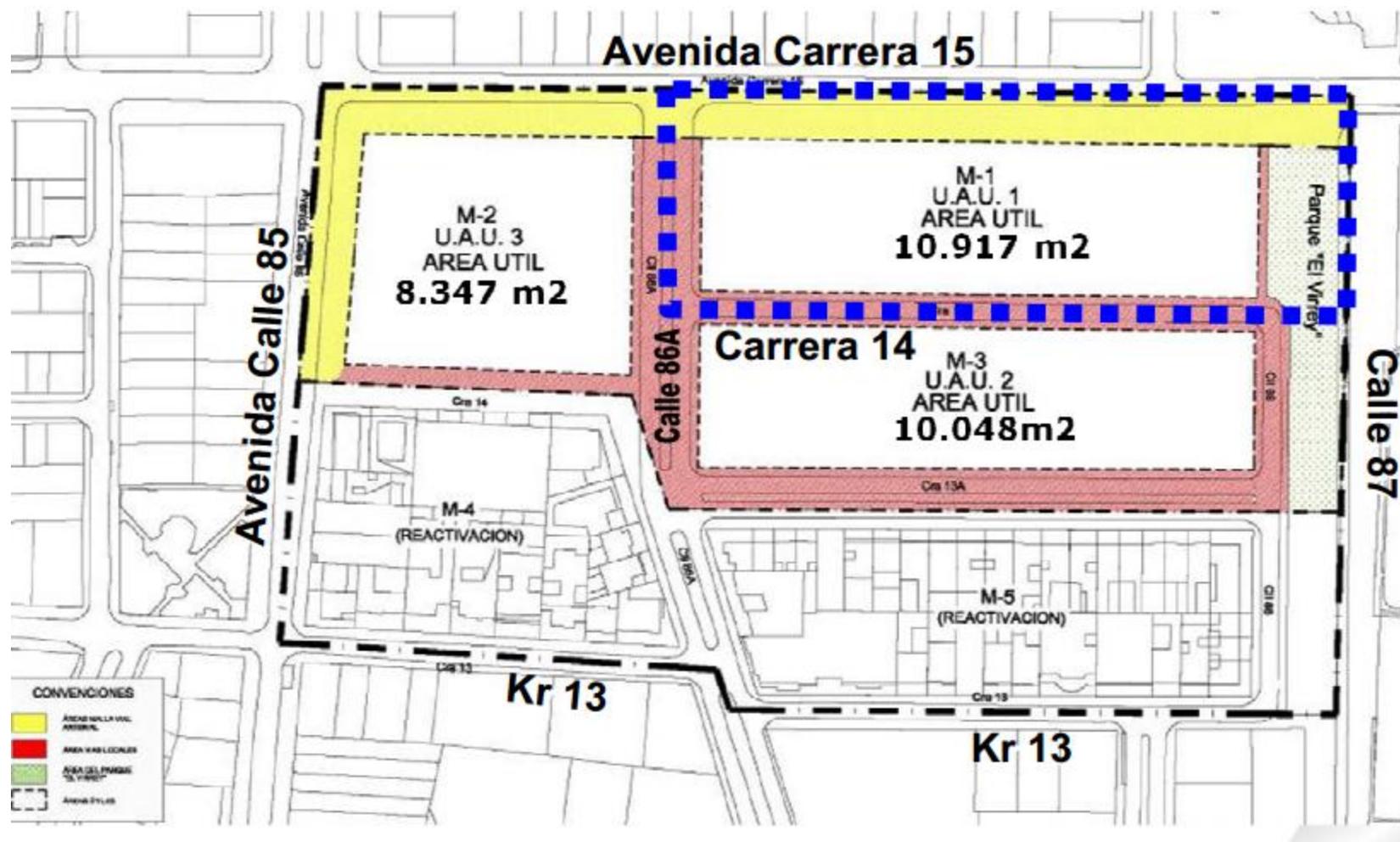
PROSCENIO

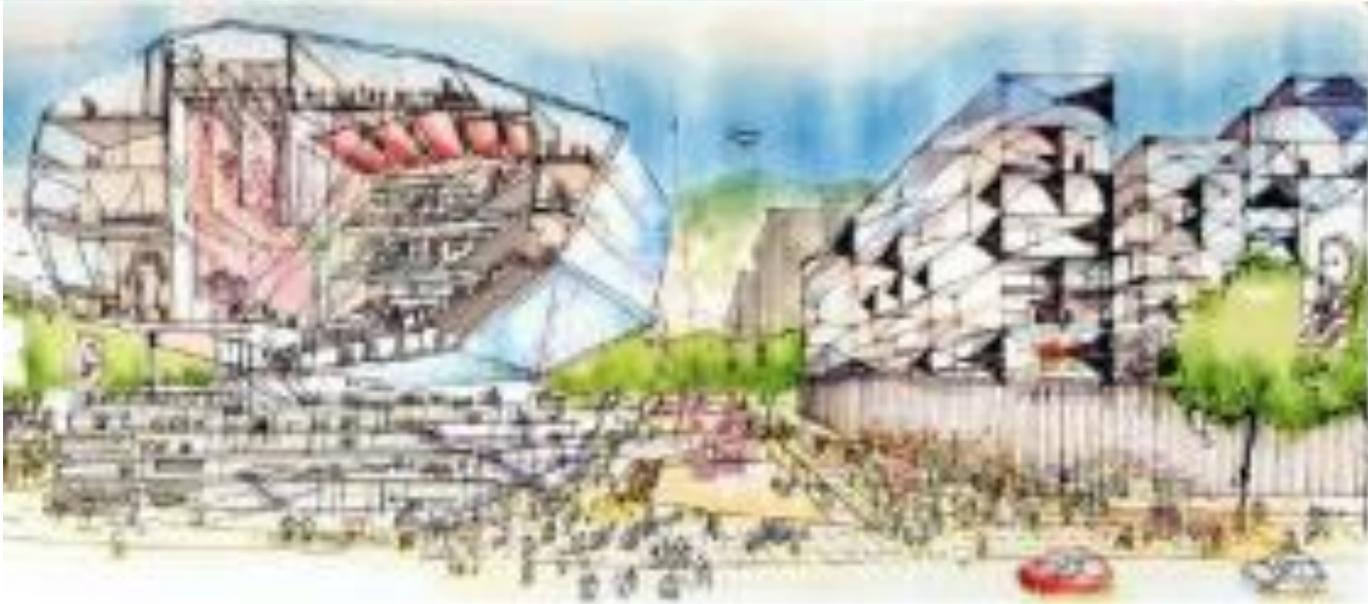
En la **Localidad de Chapinero** es representativo el plan parcial **Proscenio**, que comprende un área de 7,73 Ha. Limita por el Norte con la Calle 87, por el Sur la Calle 85, por el Oriente con la Carrera 13 y por el Occidente la Carrera 15. Está ubicado en el Barrio La Cabrera, y la iniciativa surge a partir de la propuesta por parte un privado de construir al lado del parque el Virrey una Escuela de Artes, combinada con usos comerciales y residenciales.

Este plan es el primero adoptado en Bogotá por medio del Decreto No. 334 del 9 de Agosto de 2010, modificado por el Decreto No. 271 de 2011 del 24 de Junio de 2011. Como parte de la gestión de la primera Unidad de Actuación el interesado ha realizado la compra del 53% del área, lo cual se percibe por el resto de los propietarios como un impedimento para llegar a un acuerdo con el promotor de tal manera que sea posible el desarrollo del proyecto.

Para este proyecto también se han realizado **4 Convocatorias Públicas** (en el 2011 el 11 y 22 de agosto y el 15 de diciembre, la cuarta se realiza el 12 de julio de 2012) correspondientes a la etapa de Delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1 del plan parcial.

Desde comienzos del 2012 se ha instaurado una mesa permanente de discusión con el grupo de propietarios ‘renuentes’ que se denomina “Renovación con Respeto”, quienes han contratado a otro privado que se presenta bajo la figura de Operador Urbano, para presentar una contrapropuesta basada en un mejor aprovechamiento del suelo, con la condición de la permanencia y alternativas de mitigación del impacto de la Escuela de Artes en el tema de movilidad y espacio público.





PLAZA DE LA HOJA

En **Puente Aranda** encontramos el proyecto **Plaza de la Hoja**, ubicado entre las calles 19 y 22 y las carreras 30 y 32, en la UPZ 108 Zona Industrial en la localidad de Puente Aranda. Comprende dos predios, uno denominado Plaza de la Hoja, que está reglamentado con el uso de plaza pública y cuenta con 16.697,6 m². El otro, Zona libre no construida, es espacio desarrollable en usos privados y cuenta con 20.498,25m².

Este es proyecto que surge como plan parcial cuando se emite la Resolución no. 0053 del 21 de enero de 2011. Con la adopción del Plan de Desarrollo Bogotá Humana se determina que este predio sin desarrollar de propiedad del Distrito será objeto de la estrategia de revitalización, por lo que actualmente toda el área geográfica es de tratamiento urbanístico de Desarrollo según la resolución 0851 de 29 de junio de 2012 de la SDP, en la cual se define un cambio sustancial respecto a la intención de desarrollar el predio a través del instrumento plan parcial.

Se ha identificado que **personas de los barrios Panamericano, Cundinamarca, Samper Mendoza, Puente Aranda, Mártires, El Recuerdo, la Favorita, Colseguros, San Fason y Usatama** están interesados en conocer e incidir en el proceso de decisión sobre el tratamiento y uso del predio Distrital denominado Plaza de Hoja. Algo que parecía un proyecto sencillo por involucrar a un solo propietario: el mismo Distrito, ha terminado siendo objeto de diversas críticas que una vez más ponen de manifiesto los retos de la participación ciudadana.

Desde la adopción de la decisión de construir VIP en el predio se ha instaurado una mesa permanente de discusión que lidera la Secretaría Distrital de Hábitat en donde se ha conformado la organización social “**Mesa Permanente de Revitalización**”, cuyos voceros manifiestan que no están en desacuerdo con la idea de construir VIP en este predio, ya que perciben que no es posible la mezcla social en este sector debido a las características del mismo. Acusan al Gobierno de no tener un plan integral para la atención a la población beneficiaria.

El aspecto más relevante que se ha discutido es el uso. Parece que a pesar de que la Administración está proponiendo nuevas formas de gestión de la renovación y un modelo de ciudad incluyente y equitativo, la cultura de la segregación aun permea los discursos de **los mismos ciudadanos, quienes por un lado reclaman justicia social y espacial, y por otro lado rechazan la mezcla social,** demandando el desarrollo de proyectos rentables y atractivos financieramente.



Institucional oficinas: 115.963 m2
Institucional público: 6.585 m2
Subtotal Institucional: 122.548 m2

Comercio: 33.630 m2
Oficinas privadas: 38.238 m2
Hotel: 10.342 M2
Subtotal privado: 82.210 m2

Área total: 204.758 m2

Plaza de la Hoja



EL RECUERDO

En la localidad de **Teusaquillo** encontramos el proyecto **El Recuerdo**, que aunque no existe como trámite en la Secretaría Distrital de Planeación ha sido desde sus inicios un proyecto de gran importancia para el Distrito debido a su carácter participativo. La iniciativa surge de un grupo de propietarios que posteriormente se agrupan bajo la modalidad de corporación. La corporación “Vida de Barrio” ha promovido desde el 2010 un proceso de pedagogía social con la comunidad del barrio, con el ánimo de obtener como resultado el diseño participativo de un proyecto con mayores aprovechamientos en la zona, densificación del barrio y permanencia de los moradores.

A pesar de que este proyecto se ha preocupado por definir escenarios de resolución de conflictos, bajo el supuesto de que la participación e involucramiento pleno de los propietarios y vecinos es un factor de éxito, el proceso se enfrenta a varias dificultades.

La primera tiene que ver con la incorporación de parte del barrio al tratamiento de renovación urbana, la segunda tiene que ver con la viabilidad de que este proyecto se desarrolle bajo un modelo asociativo. Los ciudadanos que han participado de manera comprometida en los espacios que la Corporación ha dispuesto para la participación están a favor del proyecto, en cambio, otros actores como la Junta de Acción Comunal del barrio perciben el proyecto como una amenaza a la propiedad y a la dinámica tradicional del sector.

Este proyecto tiene la connotación de estar muy cerca al proyecto de renovación que se propone para el Centro Empresarial Corferias y de estar enmarcado dentro de la Operación Aeropuerto, por estar ubicado sobre la Calle 26, cosa que también causa controversia, en la medida que combina el interés participativo e intereses Distritales y Nacionales que persiguen mejores aprovechamientos y una recualificación de la estructura urbana en este corredor vial que lleva al Aeropuerto el Dorado.







OTRAS IMÁGENES DE LA RENOVACIÓN EN BOGOTÁ

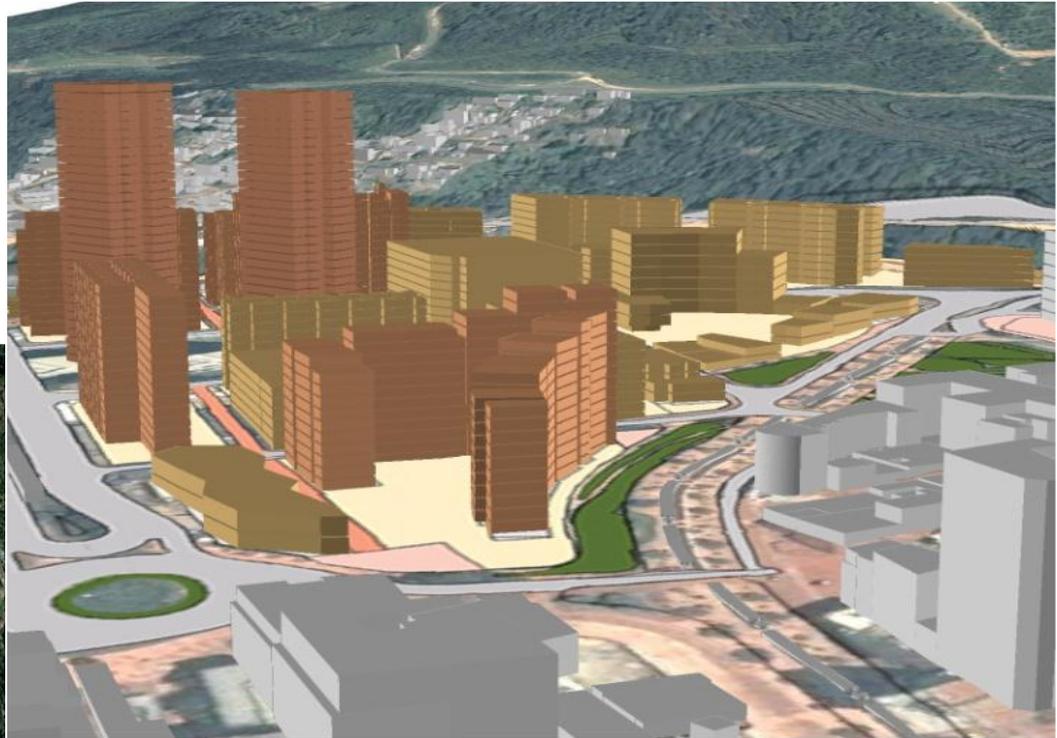
Pedregal



San Victorino



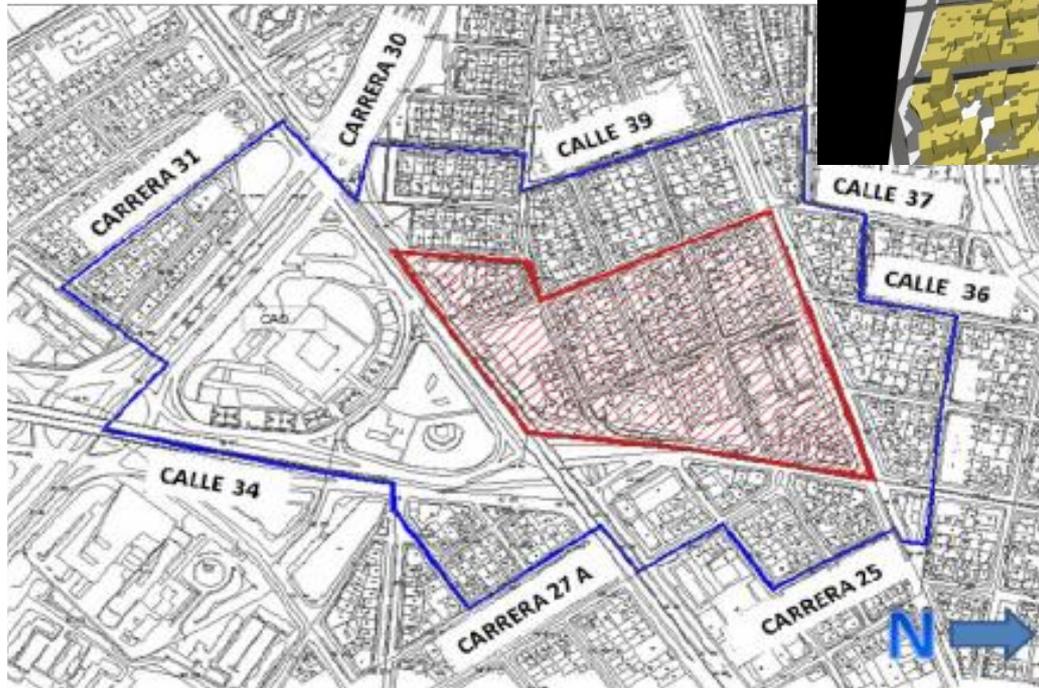
Triángulo de Fenicia



Centro Español



Plaza de la Democracia



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la ciudad de Bogotá, la participación en los procesos de ordenamiento territorial y aplicación de instrumentos es incipiente, más que por la ausencia de normas que desarrollen el tema, por la falta de voluntad para adelantar procesos participativos con miras a la construcción colectiva del territorio. **La participación representa un reto debido a la multiplicidad de intereses y posiciones en juego, que implican definir un alcance y finalidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos y entenderla como un proceso de resolución de conflictos.**

Algunas de las preguntas frecuentes asociadas al tema de la renovación, hoy revitalización según el actual Plan de Desarrollo son: *¿cómo puedo participar?, ¿cómo puedo permanecer en el sector?, ¿cómo puedo ganar con el proyecto?*

- **Se requiere revisar y repensar a la luz de la revitalización las metodologías de avalúos y los temas asociados a compensaciones económicas** de que tratan los desarrollos normativos por parte del IDU, como los **Decretos Distritales 296 de 2003 y 329 de 2006** que fijan acciones para la mitigación de impactos sociales y económicos por obras públicas de reordenamiento territorial y concretan las disposiciones del subprograma de reasentamiento contenido en el POT.
- En relación con la participación ciudadana en renovación urbana, se recomienda **fortalecer la coordinación y articulación institucional** de tal manera que los sectores del gobierno diseñen conjuntamente planes, programas y/o proyectos que acompañan la Renovación Urbana en Bogotá y hagan posible el proyecto de la Revitalización.
- Se requiere también enfatizar en la **garantía de derechos colectivos e inclusión social** con énfasis en **la permanencia de los moradores y la seguridad jurídica de los procesos.**
- El modelo de ciudad que propone la revitalización reconoce la participación como proceso de resolución de conflictos con reglas del juego compartidas, mecanismos aceptados y legítimos para tramitar los conflictos, prácticas comunicativas dialógicas constantes entre los asociados en la elaboración, discusión y aplicación de la norma urbana, la construcción de convivencia es un elemento transversal. **Es importante que este enfoque se traduzca en resultados que evidencien un modelo incluyente y equitativo de habitar y de convivir en el espacio basado en la mezcla social.**

GRACIAS