

# RENOVACIÓN Y DESPLAZAMIENTOS URBANOS



★ EDGARDO CONTRERAS NOSSA ★



**Edgardo Contreras Nossa**

---

## **Renovación y Desplazamientos Urbanos**





**Contreras Nossa, Edgardo**

Renovación y desplazamientos urbanos / Edgardo Contreras Nossa ; fotografías de Guillermo Torres Reina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Guadalupe Granero Realini, 2017.

Libro digital, PDF - (Investigaciones latinoamericanas / Granero Realini, Guadalupe; Contreras Nossa, Edgardo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-42-3249-6

1. Ciudad. 2. Urbanismo. I. Torres Reina, Guillermo , fot. II. Título.  
CDD 307.2

Foto original de tapa

**Guillermo Torres Reina. Revista Semana.**

(la foto ha sido retocada digitalmente para el diseño de tapa)

Diseño Gráfico

**DG Gabriela N. Cuesta**

*gabytacuesta@gmail.com*

*www.behance.net/gabscuesta*

**Arq. Alina Romero Orué**

*alinaromeroorue@gmail.com*

Diseño de tapa

**DG Gabriela N. Cuesta**

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>  
o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



- Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autores, editorial, año).
- Se permite la utilización de esta obra sólo con fines no comerciales.
- Mantener estas condiciones para obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

*Quiero agradecer a María Mercedes Di Virgilio por su vital acompañamiento y compromiso con el desarrollo del presente trabajo, por sus oportunos comentarios y sugerencias en el arduo proceso que significó esta investigación. Fue fundamental su apoyo en aquellos momentos de duda, mas sus expertos consejos permitieron hallar la mejor alternativa.*

*A Guadalupe Granero quien me ha acompañado en todo el largo camino de formación como investigador, a las múltiples y variadas discusiones ideológicas que compartimos, y que fueron fundamentales para plasmar de manera más clara los resultados de este trabajo. Fueron importantes las charlas informales acerca de las problemáticas urbanas que atraviesan a nuestras ciudades latinoamericanas.*

*Quiero hacer una mención especial al comité ¡No se tomen las aguas!, a su lucha incesante por construir una ciudad más equitativa y justa, a Juan David Moreno por las varias invitaciones a discutir temas urbanos con la comunidad involucrada en las problemáticas del barrio. Así como al comité ¡El centro no se vende!, por su constancia y fortaleza frente a los embates de un Estado avasallante, a Michael Tache Victorino por comprometerse con la lucha y buscar los espacios para denunciar y discutir las problemáticas de los más vulnerados.*

“ ***El fetiche por el dinero  
crea la ilusión de que el precio  
de los inmuebles crece solo  
como si fuera un árbol,  
desconociendo que la razón  
de ese incremento es la  
apropiación de los ingresos  
de otro sector de la sociedad.***

# Sumario

---

<b>Introducción</b> .....	<b>13</b>
<b>Primera Parte</b>	
<b>1 • El desarrollo capitalista de la ciudad</b> .....	<b>21</b>
El Estado y el capital privado.....	22
Las renovaciones urbanas .....	26
Los agentes inmobiliarios .....	31
<b>2 • La urbanización neoliberal</b> .....	<b>43</b>
La era neoliberal.....	44
La planificación estratégica.....	50
Las Asociaciones Público—Privadas .....	55
La urbanización china .....	57
Ganancias ficticias .....	60
<b>3 • El motor de la urbanización capitalista</b> .....	<b>65</b>
Las rentabilidades urbanas .....	67
La función del propietario del suelo.....	69
La función del promotor inmobiliario .....	72
Las condiciones de la renta urbana .....	74
El mercado del suelo .....	78

## **Segunda Parte**

<b>4 • Legislación para la renovación urbana</b> .....	<b>85</b>
Antecedentes normativos .....	86
Políticas de Renovación urbana .....	87
Operación Estratégica del Centro de Bogotá [OECEB] .....	89
Planes Parciales .....	92
Recuperación de plusvalías .....	97
Empresa de Renovación Urbana.....	100
Empresa de renovación Virgilio Barco.....	102
Decreto 562 de 2014.....	104
<b>5• Plan Parcial del barrio Germania</b> .....	<b>107</b>
Unidad de Planeamiento Zonal—La Macarena.....	108
Barrio Germania.....	111
Universidad de Los Andes.....	116
Plan Parcial Triángulo de Fenicia .....	119
Proyecto Manzana 5 .....	129
<b>6• Desplazamiento de población tradicional</b> .....	<b>135</b>
<i>Elitización</i> urbana del centro de Bogotá.....	137
Gentrificación del barrio Germania.....	141
<i>Estudentificación</i> del barrio Germania .....	145
Gentrificación del barrio Santa Bárbara.....	148
Resistencia popular.....	152
<b>Resultados</b> .....	<b>161</b>
<b>Normas</b> .....	<b>176</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>177</b>
<b>Referencias en internet</b> .....	<b>182</b>



Comité No Se Tomen Las Aguas, 2014

## Introducción

---

En la renovación urbana, particularmente de los centros históricos, de los antiguos puertos y de las zonas industriales abandonadas, las Asociaciones Público—Privadas [APP] son un instrumento de la Planificación Estratégica para gestionar y desarrollar las ciudades. Una de las principales consecuencias de estas prácticas urbanas sobre el territorio es el fenómeno de la gentrificación: el aburguesamiento o la *elitización* de la ciudad. El objetivo central de esta investigación no es estudiar el proceso de la gentrificación, fenómeno entendido como la transformación de un barrio popular en un barrio de lujo mediante la superposición de clases sociales, con la llegada de más clases altas a un barrio obrero.

El presente trabajo pretende analizar la relación entre la renovación urbana y el fenómeno de la gentrificación en el centro de la ciudad de Bogotá, particularmente del Plan Parcial Triángulo de Fenicia en el barrio Germania, promovido y desarrollado por la Universidad de Los Andes. Como punto de partida se establece el neoliberalismo como el marco político—económico y temporal; como marco teórico la urbanización capitalista. Se estudiará el proceso de gentrificación del centro de la ciudad, por medio de algunos casos comparados, debido a las características similares que presentan dichos proyectos respecto al barrio Germania: el proyecto Centro Cultural Manzana 5 en el mismo barrio y la Urbanización Nueva Santa Santafé en el barrio Santa Bárbara. De igual forma, se describirá el proyecto Ministerios en el centro de Bogotá que, si bien hace parte del plan Centro Cívico, también presenta condiciones comparables en cuanto a la gestión, la ejecución y la afectación de población preexistente. Así mismo, se abordará la investigación desde una mirada interpretativa y sistémica para

comprender de manera más compleja las relaciones, las problemáticas y los fenómenos que se establecen en los procesos que se dan sobre el territorio en cuestión, más allá de la *elitización* urbana.

Según Harvey “Las llamadas ciudades ‘globales’ del capitalismo avanzado están divididas entre las elites financieras y las grandes masas de trabajadores de baja renta, que a la vez se fusionan con los marginalizados y los desempleados” (2013:29). Existen ciudades ricas en Latinoamérica con extensas áreas metropolitanas, con densos centros financieros ricos y poderosos, al mismo tiempo con grandes zonas de pobreza y de extrema pobreza. Históricamente las ciudades han sido lugares de desarrollos desiguales, no obstante, en nuestros días esa situación está empeorando; la lucha por apropiarse de las rentas urbanas en la acelerada construcción de la ciudad contrasta con la expansión de los asentamientos marginales en todo el planeta. La desigualdad se puede ver en el crecimiento explosivo y desenfrenado de nuestras ciudades en los últimos cuarenta años, en el desarrollo privilegiado de ciertas áreas de la ciudad, particularmente de zonas centrales y de zonas ricas con alta especulación inmobiliaria. Por un lado, está la disputa de los desarrolladores inmobiliarios, de los promotores, de los constructores, de los propietarios capitalistas por apropiarse de las rentas urbanas, y por otro lado, está la resistencia de los habitantes tradicionales de bajos ingresos por permanecer en la ciudad, ya sea en las zonas centrales deterioradas o en las periferias alejadas de todos los servicios públicos urbanos.

En muchas de estas prácticas se han dado procesos de desplazamiento, paralelos a las grandes inversiones urbanas en áreas con alta valorización de capital y de especulación inmobiliaria, procesos de expulsión de habitantes vulnerados —generalmente de pobladores preexistentes— de los centros y zonas de expansión urbana de las ciudades. Actualmente estos procesos se dan especialmente en zonas con altos intereses de inversión de capital, justamente donde su reproducción es más acelerada y donde se (re) producen mayores extra ganancias. Estos procesos de aburguesamiento urbano que se están dando en las ciudades latinoamericanas son el resultado de transformaciones urbanas históricas que se repiten de manera

cíclica, que son llevadas a cabo por una política capitalista expansionista bajo el argumento de ciudades globales competitivas. La *elitización* urbana se ha dado históricamente y en diversos lugares, en el caso latinoamericano estos procesos se agudizaron en el marco del neoliberalismo. Mediante la globalización de los mercados el capitalismo ha utilizado la excusa de la urbanización, principalmente de lugares centrales y en proceso de valorización, para expandirse a través de fronteras nacionales y transnacionales. Cuando ya no hay más espacio urbanizable rentable en las ciudades, la opción del capital es volver a los centros deteriorados, al centro construido, a las zonas industriales degradadas y a los puertos abandonados de las grandes ciudades, para (re)invertir el capital. La gentrificación aparece muy documentada a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX y lo que va del presente siglo: por otra parte, la urbanización capitalista tiene más tradición académica—investigativa desde mediados del siglo XIX, en los dos casos por variados autores. Con lo cual existe material suficiente para analizar los dos procesos por separado y para hacer un análisis de uno como resultado del otro, que es lo que propone esta investigación.

El derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda digna a través de la función social de la ciudad y de la propiedad están en jaque en las metrópolis latinoamericanas, derechos fundamentales reconocidos en la carta magna de cada país y firmados mediante diversos acuerdos internacionales, pero violados continuamente por los gobiernos. Si el desarrollo de la ciudad está en manos de unos pocos que detentan el poder económico, difícilmente será un desarrollo democrático: es necesaria la participación de todos los ciudadanos en la construcción de la ciudad, hace parte de los derechos fundamentales establecidos en las constituciones nacionales y en los tratados internacionales. Cuando la gestión y el desarrollo de la ciudad se da por unos pocos, la sociedad se polariza y aparecen los guetos urbanos ricos y pobres, como barrios privados, conjuntos cerrados, asentamientos autogestionados, asentamientos precarios, que la fragmentan espacialmente y, por lo tanto, segregan más a la población aumentando las desigualdades sociales. En palabras de Lefebvre, “(...) ‘hay que rescatar al hombre como el principal protagonista de esta historia, de la ciudad que él mismo construyó como punto de encuentro de la vida colectiva’. Puesto que ahora es más importante la reconquista de la acumulación de capital que

el remodelamiento de las personas y de sus pasiones” (en Harvey, 2013b: 14). La introducción del neoliberalismo a América Latina a finales del siglo XX, trajo consigo la globalización y la competencia de las ciudades por obtener un posicionamiento internacional a través del impulso de procesos de renovación urbana. Esta tendencia se intensificó en la última década del siglo XX y en lo transcurrido del siglo XXI, dichos procesos supusieron la llegada de la modernidad a través de la entrada de grandes capitales — públicos y privados— mediante las Asociaciones Público—Privadas [APP]. La globalización de las urbes y la competencia por ser importantes lugares posicionados en el circuito de consumo mundial, trajeron aparejados cambios en la gestión urbana y la implementación de las APP fue clave: asociaciones del Estado con empresas privadas, nacionales o extranjeras, para la gestión y el desarrollo de la ciudad. Éstas pueden suceder mediante la concesión de proyectos a empresas privadas, donde el Estado garantiza los emprendimientos a través de la inversión en infraestructura de transporte, de servicios, de espacio público, los cuales, en muchos casos, son llevados a cabo sobre terrenos fiscales.

El neoliberalismo en América Latina tiene varias décadas, una de las herramientas de gestión urbana más utilizada en la renovación de las ciudades son las APP. El libre mercado y el libre comercio han aumentado la brecha social en las ciudades latinoamericanas, el resultado es grandes urbes más segregadas socialmente y con mayor fragmentación espacial, producto de la urbanización capitalista. Entonces ¿por qué nuestras metrópolis continúan reproduciendo el modelo y la lógica neoliberal para la gestión de la ciudad y para la producción del espacio urbano? El objetivo general de esta investigación es analizar las relaciones que existen entre la renovación urbana del centro de Bogotá, los procesos de gentrificación producidos por estas prácticas urbanas y de sus instrumentos de gestión, para el caso del Plan Parcial del barrio Germania. Los objetivos específicos: (i) analizar las características de la urbanización capitalista y de las rentabilidades urbanas, referidas al actual modelo de desarrollo urbano del centro de Bogotá; (ii) caracterizar las renovaciones urbanas y los grandes proyectos urbanos, observando otros casos del sector en el marco de la Operación Estratégica para el Centro; (iii) estudiar el modelo de las APP

que se llevan a cabo en la actual renovación urbana del centro de Bogotá, puntualmente en el caso de estudio del PPTF y; (iv) describir las tendencias del fenómeno de gentrificación que produciría el proyecto del plan parcial, revisando procesos similares en el centro de la ciudad.

La hipótesis central que guía esta investigación es: la renovación urbana del centro de Bogotá basada en las Asociaciones Público—Privadas [APP], como en el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia, produciría el desplazamiento definitivo de los habitantes tradicionales de bajos ingresos del barrio Germania. La renovación urbana del centro de la ciudad le apuesta a la revitalización del medio construido a través de la llegada de clases con mayor capacidad económica respecto a los habitantes preexistentes de los barrios populares; renovación sostenida por un desarrollo basado en la urbanización capitalista, por parte de diversos agentes económicos privados, atraídos por el alto beneficio individual en términos de rentabilidades urbanas, plusvalías urbanas, que les proporciona el centro de la ciudad, centro tradicional provisto de adecuadas condiciones urbanas como accesibilidad, proximidad, servicios públicos, infraestructura, transporte, cultura, trabajo, educación. De esta forma, en la presente investigación se pretende hacer un recorrido histórico de varios elementos como la urbanización capitalista, la ciudad neoliberal, las renovaciones urbanas de centros abandonados y sus APP, que definen el marco teórico y el marco económico—político de la investigación.

El Plan Parcial de renovación urbana Triángulo de Fenicia [PPTF] es uno de los tantos emprendimientos dentro del Plan Zonal para la renovación urbana del centro de Bogotá. Generalmente este tipo de proyectos se llevan a cabo a través de APP especialmente en zonas centrales, en otras palabras, son negocios entre empresas privadas y el gobierno local, con altas rentabilidades para que el inversionista privado nacional o extranjero se interese. En este caso, el gobierno dispone de las herramientas jurídico—legales y normativas, el promotor privado de los diseños, estudios y recursos humanos y, los inversionistas privados del capital económico. Las inversiones se dan puntualmente en proyectos que generan importantes extra ganancias como centros comerciales, vivienda en altura, oficinas,

servicios, estacionamientos, hoteles. A través del análisis del PPTF se pueden comprender los procesos corrientes de las prácticas en la gestión del suelo urbano y en la producción del espacio colectivo. El estudio de un caso específico de plan parcial muestra las principales características de la actual gestión pública en la renovación urbana del centro de Bogotá, como resultado de un desarrollo basado en las APP y del papel que cumple actualmente el gobierno local en la producción de ciudad por medio de las políticas públicas. En este contexto, el marco general de la urbanización capitalista y del modelo político económico neoliberal, nos dan las pautas para comprender el porqué de estos procesos urbanos modernos en la ciudad y, de esta forma, contribuir al conocimiento del campo profesional para construir ciudades mucho más justas y equitativas, a través, de una gestión colectiva del suelo y de una producción participativa del espacio público.

La metodología utilizada consistió en un análisis preliminar de la información disponible del plan parcial, luego en una aproximación al sector de análisis, en este caso al barrio Germania, para establecer las problemáticas del barrio en la actualidad y las relacionadas a la posible implementación del proyecto. Posteriormente se identificaron los principales intereses de llevar a cabo una iniciativa de estas características, los actores y los agentes involucrados, además del papel de cada uno de ellos en el desarrollo del plan. En otro momento hubo un acercamiento al comité de resistencia que se opone al emprendimiento, en donde fueron expuestos los principales impactos negativos del proyecto, mediante dos eventos públicos y abiertos para los residentes del barrio y para la población en general. En otra instancia se hizo una revisión de la bibliografía para identificar cuáles eran los problemas que se podían analizar y comparar a través de ésta, así como los posibles resultados a los que se podía llegar. Por último se estudió la legislación urbana de Bogotá desde el Acuerdo 7 de 1979, para establecer cuáles eran los vacíos normativos que permitían el desarrollo urbano bajo estas políticas públicas. El desplazamiento, la gentrificación y la *estudentificación* son fenómenos urbanos que aparecen como resultados de la investigación y como posibles consecuencias de la implementación de este tipo de instrumento de planificación urbana denominado Plan Parcial.

Esta investigación está compuesta de dos partes y cada una de éstas de tres capítulos: la primera parte contiene el marco teórico, (i) donde se analiza la urbanización bajo la ideología capitalista, la relación del Estado y el capital privado en el desarrollo de la ciudad y los agentes económicos que hacen parte de este proceso; (ii) así como el desarrollo urbano basado en la lógica del liberalismo económico, las asociaciones público privadas de los gobiernos y los inversionistas locales y extranjeros; (iii) además del papel fundamental que juegan las rentabilidades urbanas en la gestión de dicha ciudad, a través del mercado del suelo. La segunda parte está compuesta por el marco legal y normativo, (iv) allí se describe la normativa de la legislación urbana de Bogotá desde la década de 1970 hasta la fecha, particularmente los mecanismos, instrumentos y herramientas que se implementaron en la actual renovación urbana del centro de la ciudad; (v) en el caso de estudio se analiza el Plan Parcial del barrio Germania y el proyecto Manzana 5; (vi) al final se describen la *elitización* urbana del centro de Bogotá y los procesos de desplazamiento urbano, fenómenos como la gentrificación y la *estudentificación*, el caso del barrio Santa Bárbara, por último los procesos de resistencia popular en el barrio y en el centro de la ciudad.

Este trabajo intenta ser un aporte a la crítica de los actuales procesos de urbanización de las ciudades latinoamericanas en el marco de la globalización y mercantilización de las ciudades, mediante el estudio de un caso puntual pero con características similares a la de otros procesos de urbanización en América Latina. En este contexto, el marco general del neoliberalismo y de la planificación estratégica nos dan las pautas para comprender el porqué de estos procesos urbanos posmodernos en las ciudades. De esta forma se pretende contribuir al conocimiento del campo urbano, para construir ciudades latinoamericanas mucho más justas y equitativas, a través, de una buena gestión del suelo urbano y de una producción participativa del espacio público urbano. Por otra parte, este trabajo quiere contribuir al debate urbano, en el cual el desarrollo significa modernidad y actualidad, mostrando que los procesos históricos de urbanización capitalista solo han contribuido a la segregación de nuestras sociedades, que la renovación de las ciudades tiene costos sociales muy altos, además de las huellas negativas sobre el territorio que difícilmente se resarcirán. Que el dinero

es quien gobierna a las ciudades y a los ciudadanos; que el capital tiene su propio Estado de excepción que llega y se instala donde desea y gobierna como quiere, luego se desplaza a otro lugar donde exista la posibilidad del negocio, de la inversión y de sacar extra ganancias, porque lo importante es la rentabilidad y no los habitantes.

## Primera Parte

# 1 · El desarrollo capitalista de la ciudad

---

En las últimas décadas la ciudad desarrollada bajo la lógica capitalista está viviendo una etapa de crisis: carencia de empleo en todos los sectores, problemas de movilidad combinados con un transporte público ineficiente e insuficiente, trabajos informales en exceso para las capas sociales más bajas, escasez de vivienda asequible económicamente en todos los niveles, violencia e inseguridad, aumento de la pobreza y de la población en situación de calle, insalubridad y falta de servicios públicos, aumento acelerado del costo de vida, masiva migración rural pobre hacia las grandes urbes, elevados precios del suelo y de los productos inmobiliarios urbanos. Son varios años de gestión y de desarrollo con los ideales del libre mercado y del libre comercio en las ciudades (apertura económica), que le permiten atraer inversiones privadas locales y externas para el desarrollo social, económico y urbano. En un Estado que permite la llegada de capitales privados para llevar a cabo las políticas públicas de la ciudad. Es el resultado de la privatización de la mayor parte de las responsabilidades estatales: de servicios públicos domiciliarios, de salud, de educación, de transporte público y de seguridad social. Es el resultado de un Estado que no interviene en los negocios privados referidos al desarrollo urbano y tampoco en aquellos en los que tiene la responsabilidad directa y delegada. Son las consecuencias de un Estado que aplica políticas neoliberales para la gestión de la ciudad: “reducciones de impuestos, libre mercado, privatización de los servicios, recortes en el gasto social y una liberalización y desregularización generales” (Klein, 2007: 28).

... pero dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente, surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización. Los capitalistas tienen que producir un producto excedente a fin de producir plus valor: éste a su vez debe reinvertirse para generar más plus valor... la urbanización ha desempeñado un papel particularmente activo,... a la hora de absorber el producto excedente que los capitalistas producen perpetuamente en su búsqueda de beneficios (Harvey, 2008).

Según Topalov la entrada de capital privado a la urbanización significa el desarrollo desigual de la ciudad, puesto que los inversores privados “invierten especialmente en aquellos lugares donde ya se dan condiciones de rentabilidad” dejando de lado los lugares marginados donde no hay alta rentabilidad, “lo que va a bloquear el desarrollo en estas zonas”, es decir que si no hay grandes beneficios para las empresas privadas éstas no participan en los proyectos (1978: 16). En este punto se hace necesaria la presencia del Estado para garantizar el ingreso del capital privado a la gestión de la ciudad, mediante diversas formas: ya sea por medio de la intermediación ante los propietarios del suelo para la disposición de los derechos sobre los predios, o para desarrollar la urbanización (infraestructura, servicios y espacio público) de lugares objeto de renovación. Debido a los altos costos en el desarrollo de la ciudad el Estado permite la entrada de empresas privadas al proceso de urbanización, quienes por un lado construyen los proyectos privados —que representan sus beneficios— y que en muchos casos financian las obras públicas al Estado, de esta forma el Estado deja en manos de privados la construcción de la ciudad, con lo cual tiene que responder a intereses individuales puesto que de entrada no tiene el músculo financiero para desarrollar el espacio urbano.

## **El Estado y el capital privado**

El Estado tiene que abonar el terreno para que se puedan dar las inversiones privadas, es decir desarrollar las redes de infraestructura: viales, servicios públicos, espacio público, a cuenta de la ciudad por medio de los dineros públicos, para que las empresas privadas construyan los proyectos que

salen a la venta y que deben ser muy rentables. Las empresas solo invierten sus capitales si el negocio es rentable, si por los menos tienen garantizada la tasa media de ganancia (tasa del mercado), si el negocio les representa al menos la ganancia que les da la tasa del interés corriente del mercado, la ganancia que les da una entidad financiera si colocan el dinero allí como inversión (Topalov, 1978: 19). Deben estar garantizadas las condiciones mínimas de desarrollo de infraestructura urbana, que un capital privado no está interesado en desarrollar de manera individual, puesto que es una inversión de gran escala que no representa rentabilidad, lo que realmente representa grandes beneficios es la apropiación de las rentas urbanas —las plusvalías— a través de los proyectos inmobiliarios; en este punto requiere de la intervención del Estado para que realice la gran inversión pública inicial de infraestructura, solo en ese punto el negocio es rentable, en algunos casos el privado puede financiar dichas obras públicas.

Por otra parte el capital individual requiere de la intervención del Estado para solucionar el problema de la tenencia privada del suelo, que generalmente en primera instancia el capital no posee, lo que se convierte en un gran obstáculo y que debe ser superado por el Estado de la forma que sea necesario (Cuenya, 2011). El Estado tiene que valerse de cualquier mecanismo y de su capacidad de modificar la normativa para resolver el problema de la propiedad privada, en última instancia usa su poder represivo a través de los organismos de fuerza pública. Pero el capital privado se interesa en el desarrollo urbano por diversas razones, por ejemplo, las rentabilidades del suelo; mediante el producto inmobiliario se extraen importantes rentas urbanas, el sector inmobiliario representa culturalmente cierta estabilidad y confiabilidad para todos los agentes que participan de él. Extra ganancias que provienen del aumento de los precios del suelo debido a factores como las inversiones públicas en infraestructura urbana, a los cambios de uso del suelo y al cambio de las normas de construcción, en altura principalmente; estas rentas del suelo son apropiadas en su mayoría por agentes económicos privados individuales, aunque producidas por la sociedad por medio de la acción colectiva.

La inversión en el desarrollo urbano es atractiva por sus altos beneficios económicos, culturalmente las inversiones en los bienes inmobiliarios representan para toda la sociedad estabilidad económica y dinero asegurado —ahorros o inversión—, debido al constante y acelerado aumento de las propiedades urbanas en el mercado inmobiliario, ya que el suelo es, en términos de la teoría de la renta un bien escaso e irreproducible, característica que lo convierte en un bien codiciado y monopolizable, por lo tanto cuando aumenta la demanda aumenta su precio, demanda que es progresiva en la mayoría de ciudades. Además representa tranquilidad económica porque es una inversión material —física, tangible— a diferencia de las inversiones en bancos, en acciones o en la bolsa. Los usuarios finales, quienes usufrutúan las propiedades, también pueden percibir estas ganancias ficticias en términos marxistas, cuando decidan vender o alquilar, ganancias que son un producto netamente social y que se materializan cuando se realiza la transacción monetaria, es decir con la capitalización de la renta. Siguiendo a Harvey durante las crisis financieras hay un colapso en el mercado de las acciones, con lo cual todo el exceso de capital va a parar a la vivienda (Harvey, 2013c), produciendo las burbujas inmobiliarias que terminan por estallar generando una nueva crisis económica.

Las rentas urbanas son una creación social, solo existen y funcionan en la medida en que se configuran ciertas características dadas por una sociedad específica, en este caso en la sociedad capitalista y los efectos de dicha aglomeración, solamente la configuración de tales efectos podrían producir las rentas. Es decir, estas rentas urbanas son posibles porque la sociedad las crea en conjunto (la aglomeración social las hace posibles), no pueden ser producidas por una persona de manera aislada, por lo tanto no deben ser de apropiación individual como ocurre en el mercado inmobiliario. Las aglomeraciones crecen y las rentas urbanas se complejizan, entonces estas extra ganancias son el resultado de relaciones sociales complejas y no solamente de relaciones económicas monetarias. Las rentas urbanas son la principal motivación de las empresas privadas en el desarrollo capitalista de la ciudad, lo que está en juego es el derecho a apropiarse o a percibir de forma individual las diferentes rentas urbanas producidas por la sociedad en conjunto (Jaramillo, 1977: 6; Morales, 2007), no el derecho a construir la

ciudad o a obtener la ganancia normal del mercado. Es el derecho a percibir un beneficio de manera individual producido colectivamente, gracias a los efectos de la aglomeración.

La ciudad moderna es el resultado de la urbanización en manos de capitales privados, la ciudad actual solo es posible porque se dan procesos urbanos capitalistas. Si los intereses privados entran en juego en el desarrollo de las urbes es porque las ciudades poseen las condiciones necesarias para la reproducción del capital individual, de manera paradójica, las ciudades contemporáneas son el resultado del desarrollo del capitalismo. Harvey argumenta que “la urbanización es uno de los caminos para absorber el plus valor del capital”, es decir que la ciudad actual es posible porque a través de la urbanización se pueden absorber y (re)producir los excedentes del capital. “La producción del espacio en general y de la urbanización en particular se ha convertido en un gran negocio bajo el capitalismo” (2010: 85, 166). El capital que se invierte en actividades inmobiliarias en la ciudad provoca la generación de las sobre ganancias —rentas urbanas— y esto motiva el desarrollo urbano de la ciudad por parte de las empresas privadas y de los agentes económicos inmersos en los negocios inmobiliarios, con un Estado que facilita el desarrollo urbano mediante negocios con grupos privados, por medio de Asociaciones Público—Privadas. Para Lefebvre “la urbanización cumplió un papel fundamental en la sobrevivencia y en la expansión del capitalismo” y es el camino para que el capital se expanda de manera global. Las ciudades globales aceleran y facilitan el proceso de expansión del capitalismo a través de la atracción de la inversión privada, “como consecuencia estaba destinada a ser un foco crucial en la lucha política y de clases” (1972).

El capital privado solo invierte en los lugares donde los beneficios económicos son altos, entonces hay lugares en la ciudad que tienen poca inversión, especialmente lugares históricos centrales, estos están a cargo del Estado, el resultado es el desarrollo desigual del territorio urbano. El capital privado se hará cargo de estos lugares sólo si las localizaciones favorables se agotan y, sobretodo, si el Estado interviene para solucionar los problemas de infraestructura y los derechos del suelo. Las consecuencias son

la desarticulación de los barrios de comunidades de bajos ingresos, de las redes sociales, de las redes de sobrevivencia, de las redes microeconómicas y familiares (Topalov, 1978: 9, 49, 51). Estos procesos se dan particularmente en los centros de ciudad debido a la falta de presencia del Estado, centros que se van deteriorando progresivamente por ausencia de inversión pública en infraestructura y por falta de mantenimiento de los propietarios; como consecuencia el precio del suelo disminuye progresivamente. Cuando se agotan las localizaciones favorables en los sectores ricos el capital retorna al centro de la ciudad, compra suelo barato, planifica una renovación urbana para modificar el uso, la norma del suelo y, luego vende el suelo más caro, capitalizando las rentas urbanas y apropiándose de ellas.

Como parte de este proceso se da el desplazamiento de las antiguas comunidades, resultado de un proceso de gentrificación o de elitización urbana. Según Harvey mediante “la acumulación por desposesión” se da una privatización del espacio y una expulsión “desposesión” forzada de comunidades pobres “campesinas” (2003: 145). La acumulación por desposesión sería la capitalización económica de capas sociales de altos ingresos económicos, a través del desplazamiento de capas sociales de bajos ingresos de los barrios pobres en localizaciones importantes como centros de ciudad, antiguos puertos, zonas industriales abandonadas. Por medio de la apropiación de las rentabilidades urbanas, particularmente en áreas centrales con alta valorización del suelo, donde generalmente viven clases sociales vulneradas, quienes se ven obligados a salir de los lugares de vivienda tradicional presionados por los nuevos precios del suelo y del costo de vida, en algunos casos mediante expulsiones violentas con el uso de las fuerzas represivas del Estado.

## Las renovaciones urbanas

Las renovaciones urbanas de las ciudades en América Latina son el resultado de un interés del capital privado en la (re)inversión de capitales excedentes para la (re)producción de extra ganancias, motivado por la apropiación individual de las rentas urbanas futuras, producidas por el capital social

y resultado de los cambios en la norma, de los usos del suelo (residencial, comercial, industrial) y de la densidad constructiva en altura. Cambios en los usos del suelo y de las densidades en altura llevadas a cabo por los gobiernos locales a través de la modificación de la normativa vigente, en muchos casos sin la aprobación de la ciudadanía, con artículos y decretos de excepción que modifican a los anteriores, con un Estado que favorece las inversiones privadas para que sean rentables, para que se dé la inversión privada, y así el desarrollo urbano. Los gobiernos promueven el progreso de la ciudad y de la sociedad, progreso medido en términos económicos y de urbanización privada, se denomina progreso al crecimiento físico y a la expansión de la ciudad, en especial al crecimiento en altura de sus centros económico y financiero. El desarrollo significa rascacielos y proyectos de arquitectos reconocidos, la llegada de grandes marcas internacionales y de cadenas multinacionales, la estandarización de la ciudad, proyectos desarrollados en cualquier lugar y que de manera simple y arbitraria se adaptan a donde sea necesario, la llegada de tecnologías y de materiales que no son compatibles y que no se producen en el lugar.

Los proyectos estandarizados en las ciudades responden a la industrialización del desarrollo inmobiliario de las urbes, a la estandarización de la vivienda, esto significa la modelización de la sociedad. En palabras de Topalov “modifica también las formas de ocupación de la vivienda, por ejemplo estableciendo normas de ocupación en función del tamaño de la familia. Contribuyendo a transformar las relaciones de propiedad” (1978: 62). Cuando los proyectos son modelizados permiten su producción de manera más ágil y fácil, lo que se traduce en un retorno de inversión más rápido, que es uno de los objetivos del capital. El resultado es la construcción de edificios repetidos y de fachadas copiadas, con las mismas dimensiones internas y externas de las unidades, destruyendo la diversidad y la riqueza cultural de los diferentes sectores. Para el capital, más allá de la calidad espacial o la riqueza de la diversidad, lo importante es la homogeneidad que le permite ser más eficaz a la hora de producir ganancias extras. En muchos casos las renovaciones urbanas terminan siendo desarrolladas por estudios internacionales y los edificios emblemáticos diseñados por importantes arquitectos, con proyectos que no tienen en cuenta el contexto y sobretodo

que son ineficientes. Lo que es importante al capital no es importante al habitante y lo que es relevante al poblador no le interesa al capital.

La renovación urbana capitalista de las ciudades es el resultado de prácticas históricas, uno de los casos más representativo es la ciudad de París del siglo XIX, por parte del Barón Haussmann por encargo de Napoleón Bonaparte (1853), quien resolvió el problema del excedente de capital económico a través de la reconfiguración de la infraestructura urbana de la ciudad. La ciudad luz se convirtió rápidamente en un gran centro de consumo, de turismo y de placer, para poder absorber el dinero excedente del capital en la urbanización y en las mercancías a través del consumo masivo, en un proceso que duró más de cien años. Por el lado de los desposeídos el resultado fue la revolución urbana de la Comuna de París como respuesta a las políticas de desposesión aplicadas a los más vulnerados. Otro caso emblemático es la ciudad de Nueva York del siglo XX por parte de Robert Moses (1942), quien quiso hacer con Nueva York lo que Haussmann hiciera con París, la pregunta era la misma: dónde poner el dinero excedente del capital económico; la respuesta fue claramente la misma: en la renovación de los grandes centros urbanos que pueden absorber grandes cantidades de dinero y valorizarlo exponencialmente a través de la urbanización, del consumo y del turismo. No obstante, en este contexto Moses cambió la escala del pensamiento del proceso urbano: suburbanización, grandes autopistas, automóviles, transformación de la infraestructura, como consecuencia se produjo un vaciamiento del centro de la ciudad (Harvey, 2008: 25—28).

La tendencia general del capitalismo global actual está dirigida a la expansión del reino del mercado a través del consumo, combinada al enclaustramiento del espacio público —privatización—, a la disminución de servicios públicos (salud, educación, cultura) y al aumento del funcionamiento autoritario del poder público (Zizek, 2013: 104). Zizek expone que la privatización del espacio público es uno de los estandartes del capital global, centros masivos de consumo —mega centros comerciales— en extensas áreas sub—urbanizadas, la vida pública se vive a través del consumismo y no de la vida colectiva. La *guetificación* de las ciudades (barrios privados, conjuntos cerrados, complejos) es uno de los objetivos de

la ciudad global, mayor dependencia del auto para poder recorrer extensas áreas sin vida urbana, sin vida social, grandes centros de consumo con todos los servicios que podría ofrecer un lugar destinado a la diversión a través del uso del dinero, modernas construcciones en altura que permiten maximizar la rentabilidad de la tierra, mientras al mismo tiempo, son ofrecidas todas las comodidades dentro del mismo proyecto para no tener que salir de la pequeña ciudad (re)creada.

Las renovaciones urbanas hacen parte de la agenda pública de los gobiernos locales para atraer inversiones privadas a la ciudad y revertir el déficit económico de éstas. Los argumentos más comunes son el deterioro físico, ambiental y social de algunos sectores de la ciudad, como en una especie de preparación del terreno para lanzar los grandes proyectos urbanos a través de la modificación de la legislación vigente por medio de decretos, en algunos casos con modificaciones progresivas en los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial. Los planes de desarrollo son promovidos por los gobiernos y en la mayoría de los casos responden a exigencias de organismos internacionales, quienes argumentan la implementación de las buenas prácticas en el mundo, como ejemplo utilizan la renovación urbana de Barcelona. Estos proyectos generalmente dejan por fuera a las habitantes de economías informales que no tienen un empleo fijo y a los moradores que alquilan vivienda en el sector, se otorgan créditos asequibles para adquirir vivienda dentro de los proyectos pero es necesario estar inmerso en el sistema financiero formal y para eso se requiere de un empleo estable y de muchas otras condiciones de las entidades bancarias, las propias políticas urbanas dejan por fuera a las capas sociales de bajos ingresos económicos (Topalov, 1978: 62, 64).

La vivienda es una mercancía más del mercado, en palabras de Harvey “se convirtió en una forma de ahorro”, la gente ya no tiene su casa solo para vivir, ahora la tiene como una forma de ganancia, de renta y sobre todo para capitalizar dinero. De este modo, la vivienda deja de tener, en términos marxistas, un valor de uso para transformarse en un valor de cambio. El propietario capitalista adquiere propiedades para alquilar y para especular en el mercado inmobiliario, inmuebles que van aumentando

sus precios exponencialmente, por la acción colectiva de la sociedad. Los negocios en torno a la rentabilidad inmobiliaria se convirtieron en una actividad económica muy importante, que permite a los agentes económicos involucrados en el negocio obtener grandes beneficios. Los agentes inmobiliarios se van formando y complejizando en la ciudad capitalista en la medida en que se van estructurando las diferentes rentas urbanas inmobiliarias, “el valor de cambio destruyó al valor de uso de la propiedad” (2013c). El suelo no es solamente el soporte de las actividades de sobrevivencia del hombre, es el lugar donde se da la lucha de clases de los poseedores y de los desposeídos. Es la lucha por defender el derecho de usufructo de la propiedad, en contra de la imposición de que sea una mercancía más en el mercado de activos urbanos para el lucro individual de algunos pocos.

La ciudad es posible porque todos sus elementos son valorizables, es decir, porque son transados como mercancías y la sociedad capitalista les asigna un precio monetario para permitir el intercambio, cada elemento físico urbano es depositario de cierta cantidad de valor social, este elemento al mismo tiempo se valoriza de forma independiente como resultado de algunas condiciones sociales. De esta manera la producción de los elementos urbanos requieren de un proceso de valorización capitalista, cada uno de ellos contiene un proceso de desarrollo que le confiere las características para convertirse en una mercancía de la propia producción del capital. Ya Marx y Engels (1872) lo habían advertido en El Manifiesto Comunista, el capital y las rentas son un producto social colectivo, es necesario movilizar en conjunto a varios individuos de la sociedad para producirlos, y en última instancia es la actividad conjunta de toda la sociedad, “El capital no es un poder personal, es un poder social” (2014: 31). La urbanización requiere de un capital de inversión que solo ingresa al ciclo si se garantiza su valorización, si logra una ganancia adicional por su inversión, en otro momento va a generar otras sobre—ganancias diferentes a las ganancias normales requeridas por el capital para cada proceso.

## Los agentes inmobiliarios

Los diferentes agentes inmobiliarios forman parte del desarrollo capitalista de la ciudad en distintos puntos de la gestión y de la construcción, todos hacen parte activa o pasiva en la formación de las rentas del suelo y muchos participan directa o indirectamente del denominado mercado del suelo. Sin embargo, no todos los agentes aquí descritos aparecen en el proceso de urbanización de forma simultánea, actúan en cada momento específico y muchos otros no siempre actúan. El negocio inmobiliario también se diversifica dependiendo de la procedencia del capital individual, con lo cual los agentes inmobiliarios se pueden fusionar o dividir en cada momento del proceso productivo y de valorización. Es decir que dichos agentes son muy versátiles a la hora de hacer negocios, se pueden contraer o expandir, pero existen dos agentes fundamentales el promotor inmobiliario y el propietario del suelo; básicamente el promotor depende del propietario del suelo para iniciar un proceso constructivo, quien en principio es su principal objetivo. En este punto el propietario del suelo es un agente que juega un papel fundamental en el desarrollo urbano de la ciudad, porque de él depende que se lleve a cabo cualquier proyecto, en principio si no hay disponibilidad de suelos se hace complejo el desarrollo capitalista de la ciudad, este es el primer obstáculo que va a afrontar el promotor inmobiliario.

### *El promotor inmobiliario*

La principal función del promotor inmobiliario es liberar el terreno mediante la adquisición de los derechos de propiedad cediéndole una parte, o la totalidad de la renta (el precio del suelo) al propietario del predio, con el fin de modificar el uso del suelo (residencial, comercial, industrial) y la densidad de construcción en altura; además de la producción del inmueble hasta el momento en que éste es vendible. Su principal negocio es la apropiación de las rentas inmobiliarias que se producen mediante el cambio de uso del suelo y del límite de construcción en altura. Para lograrlo se vale de una combinación de capitales de promoción, que incluye préstamos por los cuales debe pagar un interés —cediendo parte de su ganancia a los

prestamistas—, y del dinero de los inversionistas que compran el producto antes (en planos) o durante el proceso constructivo (en proyecto), por precios inferiores al mercado. El promotor inmobiliario también puede ser el financiador del proyecto aumentando sus ganancias, así podrá especular con los precios de los inmuebles, puesto que pone a la venta las unidades cuando el precio de venta sea el más elevado del mercado. Generalmente no retiene por mucho tiempo el producto inmobiliario porque estaría inmovilizando capitales que sirven para iniciar otro proceso constructivo, es decir otro ciclo del capital. Y si es capital de financiación debe retornarlo lo más rápido posible, claro está, especulando hasta el punto más alto donde se pueda obtener una mejor ganancia. En palabras de Topalov “el motor de la operación es la valorización del capital de promoción”, “el capital de promoción conduce el proceso de formación de las sobre—ganancias localizadas” (1978: 77, 81). Es justamente este capital de promoción el que induce las características y las condiciones para la formación de las rentas urbanas del suelo, las plusvalías; es quien dirige el proceso al inicio de cada ciclo de producción, cada vez que decide construir un nuevo edificio modifica las condiciones iniciales del terreno. Su principal motivación es la apropiación de dichas rentas que van a hacer parte de la ganancia de promoción final.

El precio final de venta del bien incluye el precio del terreno (renta del suelo), el costo de producción del edificio y la ganancia media del promotor. El promotor inmobiliario realiza el cálculo residual para estudiar la factibilidad económica, lo hace restando del precio de venta final del inmueble: el precio del suelo, el valor de producción de la construcción, y la ganancia mínima del promotor. De esta manera obtiene la diferencia que es la sobre—ganancia final (plusvalía) de la cual se apropia, que puede ser cero si la localización es especial, de esta forma sabe si el emprendimiento es rentable o viable. Representado en una ecuación es:

$$\text{Rentabilidad} = \text{Valor de mercado} - \text{precio del suelo} - \text{valor de construcción} - \text{ganancia del promotor}$$

Por su parte el propietario del suelo se apropia de una parte de la renta del suelo (el precio del terreno), en algunos casos se puede apropiarse de la

totalidad de la renta del suelo en aquellas localizaciones escasas y especiales dentro de la ciudad. En esta instancia el promotor puede iniciar el proceso aunque la sobre—ganancia sea cero, porque en este punto ya tiene garantizada la ganancia mínima de su inversión.

¿Cómo opera el promotor inmobiliario? En primera instancia, analiza la cantidad total de metros cuadrados que puede construir en cada uso y así determina el programa de espacios. En segundo lugar, va a estudiar los precios de mercado final para cada uso en ese sector, en algunos casos hace una estimación debido a la falta de información oficial o hace una proyección en el caso de proyectos de renovación con cambio de uso del suelo y de densidad (construcción en altura). En tercera instancia, realiza el cálculo residual, al precio final de mercado: le descuenta el costo de acondicionamiento del terreno —que sea apto para construir; después descuenta el costo de la producción del edificio incluyendo la ganancia media del constructor; al final resta la ganancia mínima que espera el promotor y por la cual está dispuesto a realizar el negocio. Por último, deduce el precio del suelo (la renta del suelo) exigido por el propietario del suelo, el valor sobrante va a ser la extra-ganancia localizada que será apropiada por el promotor inmobiliario (la renta urbana). No siempre el propietario del suelo está decidido a vender, y el promotor comprará solo si es rentable para él hacer la inversión (Morales, 2007). El promotor vende los bienes inmuebles antes, durante o después del proceso de construcción y especula con los precios de los productos inmobiliarios ya finalizados, reteniéndolos hasta que alcance el precio máximo del mercado; esta especulación eleva la sobre ganancia localizada del promotor.

### *El inversor inmobiliario*

Al inversor inmobiliario, en un primer momento, no le interesa saber cuál es el destino de sus capitales, mientras que el promotor le asegure una rentabilidad alta. Este agente puede percibir sus ganancias en dinero o en productos inmobiliarios. Si recibe dinero este puede ser colocado nuevamente en otro negocio que genere más rentabilidades, continuando

con el ciclo del capital, si recibe inmuebles puede especular en el mercado inmobiliario esperando el mejor momento para vender. En la medida en que más rápido ingrese al proceso de producción mayor es su posibilidad de percibir más sobre—ganancias (rentas urbanas), puesto que si ingresa durante la construcción está financiando la producción del edificio y por lo tanto va a exigir participación en las ganancias del promotor, el capital de promoción. Al promotor inmobiliario no le conviene que el inversor ingrese al proceso desde el inicio, lo adecuado sería en las etapas finales, solamente lo admite si no tiene otra posibilidad de financiación o si necesita una inyección importante de capital —que en principio no posee—, y que no puede obtener de alguna entidad financiera. Es decir que el promotor solamente va a recurrir al inversor inmobiliario como último recurso, puesto que éste va a reducir sus ganancias de manera importante, el inversor va a querer hacer parte del negocio como un socio exigiendo porcentaje de las ganancias finales.

### *El capitalista financiero*

El financiero es quien presta dinero en forma de crédito a los usuarios finales o a los propietarios capitalistas para la compra de vivienda, quienes deben pagar intereses y, donde las mismas propiedades son la garantía del crédito. Este agente también cumple la función de financiar la circulación y la producción del bien inmueble si es requerido por el promotor inmobiliario, este agente es una entidad financiera —generalmente un banco—, quien da crédito a cambio de los intereses corrientes fijados por el mercado. Si el promotor necesita financiación solicita créditos bancarios a la entidad financiera para evitar la inclusión de inversionistas al negocio, puesto que solo paga interés corriente (la ganancia media) a la entidad bancaria y de esta forma no tiene que repartir las extra—ganancias con los inversores inmobiliarios. Este agente económico también puede tomar la forma de inversor o promotor e intentar apropiarse de la mayor cantidad de rentas inmobiliarias producidas en todo el proceso. Tiene la capacidad y la autonomía económica de iniciar el emprendimiento de manera individual, apropiándose de todas las rentas urbanas posibles. Generalmente el

financista tiene el músculo financiero suficiente para convertirse en todos los otros agentes que hacen parte del proceso constructivo, inclusive puede adquirir con anticipación los predios donde podría desarrollar proyectos futuros. Como lo describió Marx (1867) en *El Capital* el dinero de este agente toma la forma  $D \rightarrow D'$ , es decir coloca una inversión  $D$  que se transforma en capital  $D'$ , dinero más plusvalía (2008: 180—90).

### *El propietario rentista*

El propietario rentista es quien compra el producto inmobiliario al salir del proceso productivo para alquilarlo. Puede ser también financiador si aporta capital antes o durante el proceso constructivo (por ejemplo si compra en planos o en fase de proyecto), aportando capital de circulación al promotor inmobiliario, pero que no percibe rentabilidad alguna durante el proceso, permitiendo al promotor apropiarse de esta rentabilidad, con lo cual contribuye a financiar la circulación y la producción del inmueble. El capitalista rentista percibe la ganancia, extraída de los ingresos del ocupante, cuando alquila el bien durante toda la vida útil del edificio, la cual podrá extender en la medida en que mantenga las condiciones de habitabilidad mínimas del inmueble. Las nuevas construcciones establecen los precios de todas las demás, de esta forma no importa la edad de los inmuebles antiguos, que con una mínima inversión actualizan el precio como el de los productos nuevos. Entonces su precio de mercado no está dado por el costo de producción sino por las sobre—ganancias de localización producidas socialmente, las cuales son apropiadas por el capitalista rentista. Este agente compra propiedades a un precio inicial menor para venderlas a mayor precio final, especulando con los precios del dinámico mercado del suelo, intenta apropiarse de algunas de las rentas urbanas. Su negocio radica en poder comprar con anticipación en cualquier etapa de la producción para poder vender en el mercado inmobiliario a precios especulativos, puesto que los precios de los inmuebles se van actualizando a medida que van construyendo nuevos edificios. Cuando van apareciendo los nuevos emprendimientos los antiguos predios van aumentando su precio de forma automática —precio ficticio—, es decir

sin ningún esfuerzo realizado por el antiguo propietario rentista. Según Marx (1867) en *El Capital* el rentista a diferencia del financista realiza una inversión de la forma  $D—M—D'$ , en otras palabras este agente coloca su dinero  $D$  en la mercancía inmueble  $M$  para extraer una ganancia adicional  $D'$  (2008:180—90), al igual que el financista es una ganancia más plus valor, simplemente que para el financista no tiene relevancia si el dinero es colocado en una mercancía o no.

### *El propietario del suelo*

El propietario del suelo juega un papel fundamental en el proceso constructivo, puede simplemente ceder sus derechos sobre la propiedad al promotor inmobiliario (bajo ciertas circunstancias), a cambio de una parte o de la totalidad de la renta del suelo, el precio del terreno. También puede convertirse en promotor inmobiliario a través de la autopromoción del edificio, del posterior alquiler de las propiedades o de la venta a propietarios rentistas y de la parcelación—adecuación del terreno como urbanizador para venderlo fraccionado a los constructores, quienes financian la construcción y aseguran la circulación del producto final. De esta manera controla el cambio de uso del suelo y se apropiaría de la renta del suelo en su totalidad, pero renunciando a las futuras rentas inmobiliarias producidas a lo largo de la circulación de los inmuebles. El propietario del suelo conoce el precio del terreno en el mercado, sabe de antemano la capacidad constructiva en altura que posee, el potencial de cambio de uso del suelo y las mejoras en infraestructura pública del sector (precio de anticipación). De esta forma intenta apropiarse de la mayor cantidad de rentas urbanas posibles concentradas en el precio del suelo, en ese punto se inicia la disputa con el promotor inmobiliario para saber en qué porcentaje se dividen la renta o si el propietario se apropia de la totalidad; si el propietario del suelo es el mismo promotor no hay disputa. El propietario del suelo es considerado un agente pasivo que no realiza ningún esfuerzo cuando se apropia de las rentas urbanas producidas por la sociedad en conjunto. En este punto el promotor depende del propietario del suelo para saber si el negocio es viable y cuál es su ganancia extraordinaria final, es decir su renta.

¿Cómo opera el propietario del suelo? En algunos casos los propietarios del suelo también especulan con los terrenos esperando que alcancen el precio máximo de mercado (terrenos de engorde), este fenómeno ocurre porque limitan la oferta de suelo aumentando la demanda, por lo tanto crecen los precios del suelo sumado a otras razones descritas antes. En otros casos no están interesados en vender su propiedad, por lo tanto no se ven tentados por los elevados precios —o en ascenso— ofrecidos por la demanda creciente del mercado, generando irracionalmente un aumento acelerado en los precios, puesto que el suelo es una mercancía escasa (su oferta es fija) e irreproducible, es decir que no se pueden producir localizaciones iguales o similares, característica que lo vuelve monopolizable. El propietario del suelo no está obligado a vender su inmueble, con lo cual reducirá la oferta de los terrenos a causa de mayor demanda en la ciudad, el efecto contrario es un aumento inmediato de los precios de los terrenos. En la medida en que aparecen más compradores de bienes inmuebles y la oferta es limitada, aumenta el precio de las propiedades existentes y de las futuras (Morales, 2007).

¿Cómo calcula el precio o la renta del suelo el propietario? El propietario asume la posición de un prestamista, el prestamista calcula el capital multiplicando la cantidad de dinero prestada por la tasa de interés vigente del mercado, es decir:

$$\text{Renta} = \text{capital} \times \text{tasa de interés}$$

El propietario hace la operación matemática, puesto que desconoce la magnitud del capital que sería el suelo y conoce tasa del interés corriente y la magnitud de la renta que percibe periódicamente (Marx en Jaramillo, 1977: 5—7), entonces la ecuación es:

$$\text{Renta} / \text{tasa de interés} = \text{Capital}$$

### *El propietario capitalista del suelo*

Posee la propiedad para valorizar un capital, en otras palabras para capitalizarlo, para depositar allí dinero en forma de inversión segura, es decir, asegurando el valor de cambio de la propiedad la cual considera un beneficio y una estabilidad futura cuando capitalice la renta vendiendo dicha propiedad. Es una reserva para la vejez que garantiza la sobrevivencia en la época de jubilación, el ciclo económico de este agente es “inversión—propiedad—dinero” (Topalov, 1978: 131). Invierte un capital que se transforma en mercancía que luego se convierte en dinero otra vez, incluida la extra—ganancia de dicha inversión.

### *El propietario no capitalista del suelo*

Posee la propiedad por diversos motivos sentimentales o de herencia — en principio no está interesado en vender su inmueble; de sobrevivencia, que representa el medio de reproducción de la fuerza de trabajo (artesanos, pequeños productores, comerciantes). Con lo cual no está dispuesto a vender la propiedad a menos que sea en condiciones de volver a reproducir su existencia comprando otro predio, su ciclo económico es “propiedad—dinero—propiedad” (Topalov, 1978: 131). Posee una mercancía inmueble cargada de cierto valor que está dispuesto a intercambiar por otra mercancía inmueble si ésta le garantiza ciertas condiciones de estabilidad. Este tipo de propietario representa un obstáculo al desarrollo natural del capital en el medio construido, ya que no está dispuesto a ceder sus derechos sobre el suelo y que son necesarios para la (re)producción del capital inmobiliario. Este tipo de propietario sabe que vender la propiedad sin cambiarla por otra significa entregar su medio de trabajo, en otras palabras convertirse en asalariado.

### *El usuario final —ocupante del inmueble—*

El ocupante del inmueble posee un bien de consumo, es el consumidor final, quien venderá solo en el caso en que pueda comprar otra propiedad en otro lugar más confortable aprovechando la capitalización de la renta en términos de Marx, de su actual inmueble. Éste se beneficia de la renta de manera indirecta, es decir, transfiere la renta al propietario del nuevo inmueble que desea adquirir. Su intención es sacar usufructo de la propiedad por el tiempo que considere necesario, en algunos casos se ve tentado por el incremento acelerado de los precios del suelo, pero en la mayoría de los casos tiene un comportamiento irracional que al final es una contradicción para el capital, puesto que en este punto es donde deja de ser capital —inversión—, se detiene su ciclo de reproducción, quien no percibe renta porque usa la vivienda para vivir, como valor de uso, en este punto deja de ser capital productivo, se acaba el ciclo de circulación, ahora toma la forma de ahorro, pero cuando decida venderla —obtiene la forma valor de cambio— puede percibir la renta inmobiliaria del nuevo precio del inmueble, pero ésta será transferida nuevamente de forma parcial o total en caso que decida comprar otra vivienda.

Finalmente, la renta apropiada por los diferentes agentes es extraída de la plusvalía social, de la renta social, a través de los ingresos de los usuarios finales. Este agente también puede financiar la producción y la circulación del bien inmueble al comprar la propiedad de manera anticipada, en fase de planos o durante el mismo proceso de construcción, con sus ahorros o por medio del crédito hipotecario adquirido de la entidad financiera, al agente financista. La compra anticipada de la mayoría de los inmuebles reduce al propietario—promotor la necesidad de adquirir créditos bancarios o la entrada de inversores inmobiliarios que en definitiva van a reducir las sobre—ganancias de éste. El usuario final que solicita un crédito hipotecario para adquirir vivienda debe pagar al banco el dinero solicitado más intereses corrientes en un tiempo estimado por el análisis crediticio de la entidad, generalmente este tiempo se calcula durante la edad activa del solicitante y varía de 15 a 30 años, establecido por el tipo de crédito que adquiera.

## Síntesis

El desarrollo capitalista de la ciudad o, por lo menos bajo las ideas de este sistema, muestra características que datan de varios siglos atrás, se pueden rastrear ejemplos desde el siglo XIX en la diversa bibliografía que hace referencia a dichos procesos. La urbanización bajo la lógica del capitalismo muestra ciudades en crisis, especialmente las llamadas ciudades del tercer mundo en desarrollo; lo podemos ver en nuestras urbes latinoamericanas con problemas sociales, medio ambientales y de infraestructura pública. Hace varias décadas que las ciudades denominadas capitalistas muestran deficiencias importantes, debemos añadirle a estos problemas el crecimiento acelerado de las ciudades debido en gran parte al aumento de población pobre e inclusive por debajo de la línea de la pobreza. Las urbes capitalistas están urbanizando a toda la población rural del mundo en un proceso explosivo, el ejemplo más reciente lo tenemos con la aparición rápida y exponencial de varias ciudades en Asia, principalmente en China. América Latina está viviendo un proceso avanzado de urbanización y de transición demográfica, Asia está en la mitad del proceso y África ya comenzó el proceso de urbanización. El desarrollo de la sociedad en ciudades bajo la ideología capitalista ha sido caótico en términos generales, el capital simplemente se ha preocupado por extraer importantes ganancias a través de la urbanización, despreocupándose por el crecimiento equilibrado y equitativo de los ciudadanos y de la ciudad. Para el capital una sola cosa existe en la ciudad, las rentabilidades urbanas; la extracción de las plusvalías a manos de los diferentes agentes inmobiliarios que participan del mercado del suelo.

Parece que un nuevo capítulo del capitalismo en la ciudad es la renovación urbana, la vuelta a la urbe construida, a los centros históricos abandonados en otra época, a los puertos y a las zonas industriales deterioradas. Para el capital no hay límite, si es necesario se destruye y se vuelve a construir, pero lo que no se puede obstaculizar o detener es el flujo del dinero, debe circular libremente por todos los sectores de la economía que sean precisos, la única cosa que no tiene discusión es la inversión. Pero el capitalismo se interesa

por dichas zonas deterioradas porque están habitadas generalmente por poblaciones tradicionales pobres, con lo cual el accionar del Estado —y del propio capital— puede ser más eficaz que en las zonas donde habitan clases sociales de altos ingresos económicos, además el suelo es más barato donde viven los pobres. Todas las ciudades capitalistas llevan a cabo actualmente procesos de renovación urbana, disfrazados con otros nombres como revitalización, remodelación, reconversión, reutilización, reactivación, pero que en el fondo esconden la noble intención de reproducir de manera importante las altas inversiones de capitales locales y extranjeros. El ejemplo más reciente lo está viviendo Brasil con la organización de los mega—eventos deportivos (la copa mundial de futbol y los juegos olímpicos), allí el capital se disfrazó de importantes eventos para la sociedad brasilera y mediante la urbanización introdujo importantes capitales, que son y serán extraídos en su mayoría del dinero fiscal de la población, sin nombrar las concesiones de espacios públicos deportivos para la explotación de privados.

## 2 · La urbanización neoliberal

---

El periodo neoliberal en Latinoamérica se puede identificar a partir de la década de 1970, puntualmente, por una serie de medidas económicas adoptadas por los gobiernos de los diferentes países, medidas encaminadas a la apertura económica. La urbanización representa uno de los pilares de las inversiones económicas por parte de las empresas privadas con la complicidad de los gobiernos locales, inversiones que significan el (re) establecimiento de la tasa de ganancia de la clase capitalista. La urbanización neoliberal representa un periodo en donde el desarrollo del medio construido en la ciudad, especialmente de los grandes proyectos urbanos, queda en manos de inversores locales y extranjeros que explotan las altas rentabilidades urbanas y que se las apropian de manera individual. El resultado más visible es el desarrollo desigual del territorio, lugares centrales con mucha inversión económica y lugares periféricos con poca, o casi nula, inversión de dinero. Las consecuencias sociales son el desplazamiento de pobladores tradicionales de bajos ingresos y la configuración de una ciudad *elitizada*, consecuencias que no son exclusivas de dicho periodo, pero, que se están incrementando progresivamente. ¿Qué es la urbanización neoliberal? ¿Cuáles son las principales características del Estado neoliberal y cuáles los instrumentos y las herramientas más utilizados en el desarrollo urbano?

En la mayoría de países en América Latina a partir de la década de 1980 se introdujo en la gestión urbana un nuevo modelo de prácticas político—económicas denominado neoliberalismo. En esencia la teoría del modelo neoliberal propone que el bienestar del ser humano puede mejorar si se permiten libertades y habilidades de emprendimiento individuales, fuertes derechos a la propiedad privada y el libre funcionamiento del mercado y del

comercio (Harvey, 2005: 2). El Estado debe garantizar que estas condiciones se (re)produzcan, es decir, ser el brazo ejecutivo de las empresas privadas para que puedan intervenir en la gestión urbana. Marx y Engels (1872) ya lo habían identificado en El Manifiesto Comunista: “El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (2014: 13), fue justamente el poder de la clase burguesa el que se reinstauró en el periodo de apertura económica. El Estado se vale de las formas legales existentes o las crea por medio de decretos, y de las fuerzas represivas, si es necesario, para ejecutar las disposiciones del capital privado que va a invertir en el desarrollo de la ciudad.

Otra característica importante del Estado neoliberal es la privatización o la tercerización de las instituciones públicas, como salud, educación, transporte o seguridad social; esto coincide justamente con el desmantelamiento del Estado benefactor que se ocupaba de la administración pública del bienestar social antes de la década de 1970. Bienestar social compuesto por los servicios públicos básicos para la reproducción de la mano de obra y para la sobrevivencia mínima de la población (salud, educación, seguro de desempleo, jubilación, vivienda), conocido también como la seguridad social, que no era garantizada en su totalidad en la mayoría de los países de la región. Según Thwaites y Castillo a lo que asistimos en Latinoamérica fue a un “Estado intervencionista” más que a un Estado benefactor, que cumplió un papel de “Estado productor” incluso más fuerte que en los países desarrollados. En ese sentido fue Argentina el país que más se acercó a dicho Estado de bienestar social (1945—1955) durante el primer periodo del peronismo (2008: 31).

## La era neoliberal

El modelo político—económico neoliberal implementado en la mayor parte de los países de América Latina y en algunos países del mundo fue desarrollado por un grupo de economistas denominado Los Chicago Boys, bajo las ideas de Milton Friedman (Premio Nobel de economía en 1976) en la

Universidad de Chicago. Durante la década de 1970 fue instaurado el primer experimento en Chile intentando la supuesta reconstrucción económica del país, fue llevado a cabo a través del derrocamiento del presidente Salvador Allende mediante el golpe militar de Augusto Pinochet, para poder imponer el nuevo modelo. Este primer experimento resultó en el uso de la fuerza pública represiva para controlar los movimientos sociales que estaban en contra de las políticas neoliberales: privatización, desregularización, salida del Estado de la provisión social, desnacionalización, entre otras medidas. Este modelo fue implementado en otros países de Latinoamérica a partir de la década de 1970 con la misma lógica y represión; ese fue el caso de Argentina, Brasil, Uruguay como es descrito por Klein en La doctrina del Shock (2007). Más tarde ingresaría a otros países de la zona, con consecuencias más o menos devastadoras a largo plazo, como el caso de la crisis y el colapso económico de Argentina del 2001. Las políticas del modelo de sustitución de importaciones, que habían sido exitosas en las décadas precedentes a la instauración del neoliberalismo, para la recuperación de la economía de Latinoamérica, ahora eran desprestigiadas y abolidas por el nuevo modelo político y económico (2007: 86—90).

En las últimas décadas las ciudades latinoamericanas experimentaron un desmejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, especialmente los pobres: precariedad, desempleo, déficit de vivienda y de espacios públicos. Las políticas urbanas neoliberales implementadas por los gobiernos latinoamericanos desde la década de 1970 no son las únicas responsables de todos los males que aquejan a nuestras ciudades, pero sí contribuyeron a la agudización de algunos problemas urbanos y a la creación de otros. El Estado neoliberal aumentó exponencialmente los heredados y ya conocidos problemas de cuarenta años de desarrollismo urbano excluyente: “marginalidad, informalidad, servicios públicos precarios, desigualdades sociales, fragmentación espacial, degradación ambiental, violencia urbana, congestión del tránsito, costos elevados de un transporte público precario y espacios urbanos segregados” (Vainer, 2013: 39). La entrada del neoliberalismo a América Latina significó la privatización de los servicios domiciliarios y de la salud, el desmejoramiento de la educación pública, así como las concesiones

(principalmente a empresas internacionales) para la explotación privada de los recursos naturales.

El desentendimiento del Estado benefactor profundizó la crisis de aumento de precios y de reducción en la calidad de los servicios públicos, debido a la contracción del presupuesto público. El Estado de bien-estar se acabó a finales de los años 1970 y desde esa época empezó a aumentar exponencialmente la desigualdad social, se cumplió la premisa de Marx: “cuanto más cerca de un libre mercado, más cerca de que los ricos se vuelvan más ricos y de que los pobres se vuelvan más pobres” (Harvey, 2014: 11). Apareció el discurso de los gobernantes neoliberales de que las entidades públicas no pueden dar pérdidas, como si el bienestar social de las personas se tratara de una empresa que da pérdidas y ganancias, se instauró en el discurso popular la idea que lo estatal representa un gasto público innecesario, como resultado algunas entidades públicas fueron desapareciendo o privatizándose progresivamente. Los ciudadanos fueron convencidos de que la gestión privada sería la solución a todos los males que aquejaban a la ciudad, discurso fundado en el deterioro físico—urbano y a la mala imagen que arrastraba lo público; relacionado a la ineficiencia y a la corrupción por parte de la administración estatal.

Algunas de las deficiencias del neoliberalismo no fue solamente la privatización de los servicios públicos y la reducción de la presencia del Estado benefactor, lo fue también la entrada del capital privado como uno de los principales financiadores del desarrollo urbano. Esto trajo consecuencias adversas para nuestras ciudades: privatización del espacio público, priorización del espacio individual sobre el espacio colectivo, más importancia al transporte individual, al automóvil, que al transporte masivo público. El estandarte del neoliberalismo fue la presencia de la empresa privada, administrando y desarrollando las funciones de las entidades públicas, y su mejor representante las Asociaciones Público—Privadas. Empresas que tomaron el lugar de un Estado benefactor dismantelado y debilitado para la entrada del periodo de libre mercado y de libre comercio. El capital privado jugó un papel fundamental en la gestión de la ciudad: por un lado, facilitó el financiamiento privado del desarrollo de infraestructura

urbana, por el otro llevó adelante los emprendimientos inmobiliarios que le permitirían apropiarse de las rentas urbanas, que son en esencia su principal motivación, en palabras de Harvey “el motor de la urbanización capitalista”.

Uno de los principales componentes de la gestión de la ciudad es la cultura del consumo masivo: tenemos ciudades dedicadas al consumismo, es decir funcionando exclusivamente como centros de consumo. Urbes perfiladas para la instalación de empresas multinacionales, donde el principal interés es ganar posicionamiento mundial y convertirse en una ciudad seductora para la inversión privada. Los inversores ven una gran oportunidad de negocio en esta nueva ciudad global. De esta manera es introducida en la red de ciudades atractivas y seguras para invertir, según Harvey “la creación de un buen clima de negocios, fue una prioridad”. Los famosos rankings de ciudades categorizan a cada urbe dependiendo de las características que ésta pueda ofrecer a los negocios, a los turistas, al consumo, a la inversión mundial, como por ejemplo: la ciudad más segura para vivir, la ciudad con mejor calidad de vida, la ciudad con mejor clima de negocios, la ciudad más cosmopolita, la ciudad de la moda, la ciudad universitaria, la ciudad verde.

Una característica del neoliberalismo en las políticas urbanas, que se manifiesta visiblemente sobre el territorio, es la privatización del espacio público (calles, plazas, parques), el desarrollo de barrios privados (conjuntos cerrados, complejos de vivienda), la aparición de espacios privados dentro de la ciudad, la desaparición de las calles, de los parques y de las plazas; islas separadas de la trama urbana que contribuyen a la fragmentación espacial y a la segregación social, como una especie de ciudad dentro de la misma ciudad. “Cuando se han suprimido las calles (desde Le Corbusier, en los ‘barrios nuevos’), sus consecuencias no han tardado en manifestarse: desaparición de la vida, limitación de la ‘ciudad’ al papel de dormitorio, aberrante funcionalización de la existencia” (Lefebvre, 1972: 25). Para hacer uso de estos lugares hay que cumplir con requisitos especiales, como ser propietario y socio. Poseen la misma estructura de un club privado con identificación personalizada, seguridad privada y circuito de cámaras de video, en otras palabras es la *guetificación* de la urbe. En este caso quien tiene un elevado poder adquisitivo puede utilizar dichos espacios, el

aislamiento de dichas zonas de la ciudad y por supuesto de los grupos sociales contribuyen a la destrucción de los lazos de solidaridad y van en contra de la cohesión social, promueven el desarrollo individual y aislado de la realidad social de la ciudad. La separación de los grupos sociales por medio de elementos físicos como muros, rejas, cercas, mallas, contribuye a aumentar las desigualdades sociales al no permitir la integración de las diversas capas sociales, siendo el ingreso económico el principal factor de segregación social.

Muchos teóricos definen al periodo neoliberal de distintas formas: la mundialización y la globalización de los mercados, como la nueva etapa— fase de la expansión del capital, la internacionalización del capital, como una nueva era del imperialismo y del capitalismo mundial. En síntesis, el neoliberalismo fue la restauración del poder de la clase dominante, mediante la recomposición de la tasa de ganancia para dicha clase, la clase capitalista. De esta forma surgió como respuesta a la crisis económica (que tuvo su época de auge en “los gloriosos 30”) de mediados del siglo XX, porque la salida de una crisis significa, para el marxismo, el restablecimiento de la rentabilidad capitalista, el resultado es la aparición del excedente de capital que tiene que ser colocado en algún lugar como nueva inversión. Como lo define Harvey “existe una relación íntima entre capitalismo, crisis capitalista y urbanización” (2008). Entonces, en la gestión neoliberal de la ciudad el desarrollo urbano aparece como un lugar especial para absorber los excedentes del capital y sobre todo para continuar su ciclo. De esta forma la urbanización es la respuesta a un exceso de capital económico, puesto que, a partir de la crisis de los mercados financieros, los excedentes van a parar a un mercado más estable, seguro y confiable como lo es la construcción.

En palabras de Duménil y Lévy esta nueva fase del capitalismo proviene de la crisis estructural de los años setenta, donde los poderes y los ingresos de las clases dominantes se han restablecido. Es decir, el neoliberalismo es “la expresión de la voluntad de una clase de propietarios capitalistas, las finanzas” de restablecer su economía y su poder. Pero, ¿por qué se redujeron los ingresos y cómo se restablecieron los ingresos de la clase capitalista? La aparición de las crisis económicas, en otras palabras, significa la caída

de la tasa de ganancia y de manera lógica la salida de la crisis significa la “recomposición de la tasa de ganancia”, que es en resumen la rentabilidad del capitalista. La tasa de ganancia (rentabilidad del capital) es el resultado de la división entre las ganancias de un cierto periodo de tiempo y el capital fijo invertido, entonces:

$$T \text{ (tasa de ganancia)} = G \text{ (ganancia)} / C \text{ (capital)}$$

Así la tasa de ganancia es la rentabilidad que percibe el capitalista por colocar su capital en una cualquier inversión en un tiempo determinado, generalmente medido en un periodo de un año (2007: 11, 12, 42).

Lo que en esencia permitió el neoliberalismo fue la financiación de la economía (*la financiarización*) y por ende la libre movilidad internacional del capital: la desregulación del sistema financiero y la falta de control condujeron a que penetrara todos los espacios de posible financiación. La supervisión de las entidades financieras era realizada, antes del periodo de desregularización —del periodo neoliberal—, por el propio Estado a través de los Bancos Centrales, manteniendo el control sobre los bancos privados. El crédito pasó a ser un factor importante en el desarrollo de la ciudad, tanto el crédito para los nuevos propietarios como el crédito para los promotores inmobiliarios y para el propio Estado para financiar las infraestructuras públicas. Las finanzas retomaron el poder, el poder que habían perdido en las décadas anteriores, lo que en efecto sucedió fue que “algunas minorías privilegiadas mejoraron su situación” de manera amplia y todo lo contrario sucedió con las grandes masas que empeoraron su realidad (Duménil et al., 2007: 19, 137, 139). Entonces estamos frente a muchos que ganan poco y pocos que ganan mucho, esto se ve reflejado en las desigualdades de la brecha socio—económica, con un porcentaje muy reducido de nuevos ricos —capas sociales altas— y con la ampliación del porcentaje de las capas sociales más pobres —de bajos ingresos.

Uno de los objetivos del capitalismo es movilizar capital, el capitalista tiene que desplazar constantemente los capitales a través de las distintas ramas de la economía a través de las firmas y las empresas, la inversión

debe capitalizarse en términos marxistas mediante la maximización de la renta. Una de las ramas que permitió la perpetuación del capital fue el medio construido, los activos urbanos, fue allí donde el capital encontró un lugar cómodo para instalarse y reproducir su lógica el ciclo del capital, la (re)inversión. La construcción permite la llegada de importantes sumas de capital, absorbe excedentes de manera rápida sin tener mayores obstáculos, además es una rama respaldada por las entidades financieras y por los Estados. Lo que hizo el neoliberalismo fue reafirmar dichas características fundamentales del capitalismo en general, reproduciendo y ampliando las desigualdades e injusticias, en este sentido quien más posee tiene acceso a los medios para continuar enriqueciéndose, para reproducir su clase. Como lo definen Duménil y Lévy “En el seno de la mayor parte de los países, las desigualdades de ingresos entre las diferentes fracciones de la población también aumentaron” (2007: 141, 198).

## La planificación estratégica

La Planificación Estratégica aparece como uno de los principales instrumentos para gestionar la ciudad reemplazando al antiguo modelo de la Planificación Tradicional, considerado obsoleto por muchos teóricos modernos. Este nuevo instrumento está basado principalmente en la organización y en la jerarquía empresarial (modelo desarrollado inicialmente en la estrategia militar), de esa manera la ciudad empezó a ser administrada como una gran empresa, es decir tenía que ser competitiva y productiva, puesto que afrontaba los mismos desafíos de una compañía y poseía los mismos retos. Competitiva para atraer tecnología de punta y capital privado, competitiva para atraer importantes empresas y negocios, competitiva para atraer mano de obra calificada y mano de obra barata de capas sociales bajas, principalmente migrantes rurales pobres. Por otro lado debía competir con otras entidades territoriales —entre individuos, firmas, regiones, ciudades— para atraer inversión de capitales nacionales y transnacionales. De esta forma cada gobernador debía ser un importante administrador de empresas para asumir los nuevos desafíos de la “ciudad—

empresa”. En este sentido se pueden denominar a “las grandes ciudades como las multinacionales del siglo XXI” y a las Asociaciones Público-Privadas [APP] como su principal aliado para llevar adelante los negocios de desarrollo urbano. Por medio de esta herramienta, las APP, se permitió la entrada de capitales privados, en este caso a los emprendimientos inmobiliarios y al desarrollo de la infraestructura en la ciudad (Vainer, 2000: 75—77).

Los planes estratégicos desarrollados durante todo el periodo neoliberal son elaborados por consorcios empresariales y no por órganos gubernamentales, a pesar de ser instrumentos públicos de planificación. El gobierno local contrata a estudios privados, en su mayoría internacionales, con experiencia en casos exitosos, para el diseño de los planes de desarrollo urbano y territorial (Vainer, 2013). Este es el caso de ciudades como Rio de Janeiro, Bogotá y Medellín, que contaron con la asesoría de la consultora urbana catalana de Jordi Borja para el desarrollo de sus Planes Estratégicos, programas basados en el plan estratégico de Barcelona —tomado como caso exitoso y recomendado por organismos supranacionales—, elaborados y desarrollados por dicho estudio privado. El desarrollo y el futuro de la ciudad queda en manos de privados, con políticas públicas promovidas por empresas privadas o de capital mixto, que favorecen los negocios privados en la ciudad, especialmente los negocios relacionados con el desarrollo del medio construido. Un ejemplo claro es la aparición de las empresas de renovación urbana, que son presentadas como empresas públicas pero con importantes objetivos (empresariales) de desarrollo encaminados a la atracción de capitales privados promoviendo el progreso de la ciudad.

La introducción más importante del neoliberalismo en las políticas públicas es dejar a cargo del capital el desarrollo de la ciudad, es decir que la administración de la ciudad esté liderada por el capital privado y dirigida hacia la expansión desenfrenada del capitalismo a través de la urbanización, con pocos obstáculos de los gobiernos (Harvey, 2008). En el caso de Latinoamérica este proceso se intensificó en las últimas tres décadas; estos proyectos imitan grandes intervenciones urbanas como en el caso del plan estratégico de Barcelona de Jordi Borja. El resultado son grandes renovaciones urbanas de los centros de ciudad, zonas industriales

y zonas portuarias (áreas deterioradas físicamente e históricamente) en la mayoría de las metrópolis de América Latina. Existen varios casos en nuestras ciudades, algunos de ellos son: Puerto Madero en Buenos Aires, Malecón 2000 en Guayaquil, Puerto Norte en Rosario, Puerto Maravilla en Rio de Janeiro, Renovación Urbana del centro de Bogotá.

El principal interés de los gobiernos en estos grandes emprendimientos urbanos es la entrada y la atracción de importantes inversiones de capitales privados (nacionales o extranjeros). Tenemos centros urbanos dedicados exclusivamente a la reproducción del capitalismo global por medio de la urbanización y con el aparato estatal como cómplice, a través de su instrumento estandarte, las Asociaciones Público—Privadas, que permiten el flujo de capital privado, donde el único papel del Estado es ser mediador y facilitador de estos procesos, el brazo ejecutivo del capital privado. La principal motivación de los emprendimientos inmobiliarios por parte del capital privado es la apropiación de la mayor parte posible de las rentabilidades urbanas, rentas producidas durante el proceso constructivo, esta es una de las razones por la cual el capital privado se interesa en el desarrollo de la ciudad. El interés final del capital es la reproducción del ciclo: Dinero—Mercancía—Dinero (D—M—D') en términos marxistas, pero en el medio construido no sólo se reproduce este ciclo, además se generan extra—ganancias de localización (rentas) que dan una motivación extra al capitalista: Dinero—Dinero (D—D'), dinero que produce más dinero sin participar de un proceso productivo, dinero que incuba dinero.

El objetivo central de los planes estratégicos es vender una imagen de ciudad segura y atractiva para la inversión extranjera: segura en términos de confiabilidad para la reproducción del capital, sin interferencias de ningún tipo (sociales, impositivas), con un marco legislativo que permita reglas alternativas; y atractiva en el sentido de tener la capacidad de atraer al capital privado, que los capitales nacionales e internacionales se interesen por invertir en el desarrollo urbano. Y esto significa que todas las condiciones estén dadas para que el capital fluya sin ningún obstáculo, de lo contrario el Estado tiene que intervenir para solucionar los inconvenientes que puedan

surgir en el camino, como facilitador del funcionamiento del capitalismo; en este sentido contrario al legislativo, tiene que poseer una estructura ejecutiva estatal empoderada. Una estructura legislativa débil para poder emitir decretos de excepción, decretos de emergencia en el caso de ser necesaria la introducción de una nueva norma que no está contemplada o que requiere de algún ajuste, especialmente en las renovaciones urbanas que requieren la modificación de los códigos urbanos para cambiar los usos del suelo o para aumentar las densidades de construcción en altura, en lo que Vainer define como “la ciudad de excepción”.

¿Qué es “la ciudad de excepción”? La ciudad de excepción es una empresa flexible y la regla de oro es: “todo es negociable”; a través de los decretos de excepción las reglas desaparecen y el mercado manda. La ciudad ya no tiene reglas y todo se hace de manera excepcional (Vainer, 2014). La ciudad con políticas neoliberales es una excepción para que el capital privado se interese en invertir, si no hay modificación de las normas es imposible que la inversión genere las ganancias suficientes para que el capitalista se sienta atraído. A través de la modificación de la legislación el capital puede, por ejemplo, superar el obstáculo de los derechos sobre el suelo urbano, en este punto es clave el Estado para emitir excepciones a la regla por medio de instrumentos o decretos, que permitan superar la propiedad individual con el englobe de los predios. En otros casos mediante el cambio de uso del suelo y el aumento del límite de construcción en altura, el gobierno garantiza que los emprendimientos urbanos sean rentables para el inversionista, puesto que aumenta la posibilidad de generar nuevas y más rentas urbanas, por ende más ganancias localizadas.

Otro objetivo del plan estratégico es la administración de la ciudad con las características de una empresa privada, en lo que Vainer denomina la “ciudad—empresa” y su producto insignia es “la venta de localización”, localizaciones favorables para el desarrollo del capital privado. Sus principales componentes son: “productividad, competitividad, agilidad, flexibilidad y subordinación a la lógica del mercado”. Lo que vemos en nuestras ciudades es que son administradas por gobernadores que provienen de importantes puestos empresariales en grandes compañías nacionales o multinacionales,

en muchos casos son administradores de importantes empresas. Con lo cual son gestionadas con la misma lógica de una compañía privada, donde lo importante es que la ciudad genere ganancias y rentabilidades, donde el desarrollo económico prima sobre el desarrollo social, porque el desarrollo económico produce ingresos para poder administrar la ciudad, lo social al fin de cuentas es gasto. Lo más representativo en la gestión de cualquier gobierno es el medio físico construido, cuando hay inversión en infraestructura urbana gana popularidad y el público en general se siente bien representado, lo más importante es que haya desarrollo urbano para evitar el deterioro físico de la ciudad. El desarrollo urbano presenta una doble ventaja, en primer lugar, permite producir rentabilidades urbanas (que es la motivación del capital privado); en segundo lugar, puede ser desarrollado por un agente privado o en asociación con el Estado, por tales razones el capital privado ve lo urbano como un destino importante de inversión (2000: 83—91).

En esta etapa es importante la creación de un consenso de crisis, que exista una conciencia generalizada de que la ciudad está en problemas y son necesarias decisiones radicales o diferentes para revertir la situación; la base de esta política está fundada en que las decisiones tomadas en la fase anterior fueron erradas y llevaron a la urbe a una profunda crisis, la crisis del gobierno benefactor (subsidiario), del Estado que precedió a la crisis de los años 70 y que dio surgimiento al periodo de salvación, al neoliberal. El aporte de Vainer en este sentido es el de la “ciudad—patria”, ciudad que requiere actualizarse por medio de un sentimiento general de patriotismo hacia una urbe atrasada y quedada, en comparación con las ciudades globalizadas y de vanguardia, la ciudad global. De esta forma las renovaciones urbanas aparecen como el salvavidas al proyecto de ciudad promovido antes de la época de neo—liberalización, proyecto que llevó a la ciudad a un punto insostenible de deterioro físico y ambiental. Pero antes de llevar adelante el proyecto de ciudad global —la renovación urbana— es necesario convencer a la población que la ciudad está desactualizada, que requiere una gran inyección de capital para ordenarla; así aparecen las Asociaciones Público—Privadas como esenciales para la renovación urbana (2000: 91—101).

En este punto surge una pregunta fundamental: ¿por qué la ciudad tiene que ser productiva? y ¿por qué produce pérdidas y ganancias? La respuesta parece obvia o salta a la vista, como lo mencionamos al inicio de este capítulo la principal característica del neoliberalismo es la promoción del emprendimiento individual, del libre mercado y del libre comercio. La ciudad no es la excepción a la regla en este sentido, pues es tratada como un emprendimiento privado y en consecuencia al ser una empresa más tiene que ser productiva y por lo tanto presenta pérdidas y ganancias. La clave está en elegir al gobernador que mantenga la balanza equilibrada, preferiblemente que demuestre ganancias; pero la ciudad está limitada para poder producir ingresos, se tiene que conformar con los dineros fiscales recaudados a través de los impuestos. La producción de dinero hay que dejársela a los especialistas, a las empresas privadas, el gobierno solamente tiene que cobrar un porcentaje de las ganancias, en última instancia le queda las APP para poder participar en el desarrollo de la ciudad.

## **Las Asociaciones Público—Privadas**

La neo—liberalización de las políticas públicas para el desarrollo de la ciudad significó la dependencia de la gestión urbana en las Asociaciones Público—Privadas [APP], como en el caso de las empresas de desarrollo urbano que aparecen con múltiples facetas, procedencias y objetivos. Existen desde empresas paraestatales con capitales mixtos hasta empresas privadas con fiscalización estatal, pero que al final responden a los mismos intereses de las empresas privadas. Las APP demuestran la dificultad del Estado de llevar a cabo las políticas públicas (una de sus principales funciones), que en muchos casos son dispuestas por las mismas empresas privadas mediante la redacción de la legislación, quienes además también participan del desarrollo urbano. Una de las principales características de las APP es que “el Estado asume la mayoría de los riesgos mientras el sector privado toma la mayoría de los beneficios” (Harvey, 2005: 76—77). Lo que da pérdida es público y lo que da ganancia es privado, es decir, en el caso del desarrollo urbano el Estado hace grandes inversiones de infraestructura pública

(calles, servicios domiciliarios, espacio público) y las empresas privadas simplemente exigen las ganancias medias y se apropian de las rentas urbanas, en la mayoría de casos el Estado urbaniza con dinero público y el privado construye los edificios para obtener los beneficios personales apropiándose de las rentas sociales.

El llamado marketing urbano adquiere un lugar especial en el desarrollo urbano neoliberal, ya que en este punto la ciudad se ha convertido en una “ciudad—mercancía: objeto de lujo” donde “la ciudad es una mercancía a ser vendida en un mercado extremadamente competitivo, en el que otras ciudades también están a la venta”. En otras palabras, la ciudad tiene que vender su mejor cara en el mercado de las ciudades que están interesadas en atraer inversión de capitales privados extranjeros, inversiones que toman diferentes formas: congresos y ferias internacionales, mega—eventos deportivos, convenciones, complejos turísticos, centros de negocios, eventos culturales. Esto sólo es posible si “el gobierno promueve una imagen fuerte y positiva apoyada en oferta de infraestructura y de servicios”, es decir en oferta cultural, de comunicaciones, de transporte que garantice al capital privado como mínimo la tasa de ganancia media. En esencia lo que de la ciudad hay que “vender es la localización”, aquellas localizaciones donde los negocios privados sean más rentables, pero no todas éstas son interesantes para el capital (Vainer, 2000: 78—83). Como consecuencia sólo tendrán inversión las localizaciones que sean interesantes para el inversor, de esta manera se promueve el desarrollo desigual de la ciudad: localizaciones con inmensas inversiones en infraestructura y localizaciones marginadas del circuito del capital.

Según Cuenya la atracción de inversiones privadas, nacionales o extranjeras, se convierte en un objetivo clave para contrarrestar la declinación económica de las ciudades, especialmente de las zonas con alto interés inmobiliario, contribuir a su (re)posicionamiento en el escenario global, como ciudad global segura para la inversión, y así aumentar la base de los recursos fiscales. La extensión del campo de las políticas locales ha implicado la emergencia de acciones de cuño empresarial mediante asociaciones con los gobiernos y de “promoción del territorio”, junto con

el “marketing de las ciudades” (2011). Los grandes proyectos urbanos son nuevos espacios para nuevas formas de acumulación capitalista y lugares caracterizados por el consumo. El negocio es redondo: por un lado, el gobierno local recauda ingresos mediante los impuestos por obras públicas y privadas a los ciudadanos y a todos los agentes involucrados en el proceso, y por el otro delega una de sus funciones públicas, el desarrollo de la ciudad, permitiendo que lo lleven a cabo privados en nombre del gobierno local.

El slogan de la ciudad también es importante y va acompañado de campañas para venderla, aparecen frases para vender a la ciudad como un lugar turístico, cultural, de negocios; un ejemplo es el caso de Bogotá (1998): “Bogotá 2600 metros más cerca de las estrellas”, campaña promovida por el gobierno local para vender a la ciudad como un lugar más romántico. La idea central de la marca es utilizar la condición geográfica natural de la ciudad para revertir la imagen de una metrópoli fría y lluviosa al estar a 2600 metros de altura sobre el nivel del mar. La estrategia comunicativa es una campaña para vender a la ciudad como un lugar turístico cerca de las estrellas, al no poder ofrecer los atractivos turísticos que buscan la mayoría de los visitantes ocasionales o que ofrecen otras ciudades del país. La campaña que vende esta idea, es la de ofrecer un centro cultural, de negocios, universitario y turístico. Esta marca la llevó a ser reconocida con descripciones como la Atenas latinoamericana, la Ámsterdam latina. Dicho slogan no es el único que ha tenido la ciudad, han sido una seguidilla en las diferentes administraciones, pero tal vez éste es el más recordado por los ciudadanos, ya que tuvo una importante campaña publicitaria (Duque, 2011: 36—38).

## La urbanización china

El ejemplo más representativo de la implementación de las políticas de orden capitalista en el desarrollo de las ciudades es el caso de China, que en pocos años consiguió un crecimiento urbano exponencial aplicando de manera acelerada estas políticas de corte capitalista a partir de la década

de 1990. Las principales ciudades costeras chinas tuvieron un crecimiento explosivo, sumadas a otras nuevas denominadas ciudades fantasma, muchas de las cuales imitan a urbes occidentales como Venecia, Londres o París. Crecimiento sustentado por un doble endeudamiento: por un lado en el crédito para los nuevos acreedores (propietarios) y por el otro en el crédito para la construcción de los emprendimientos inmobiliarios (promotores), en algunos casos también financiando a los Estados para construir la infraestructura urbana. Desarrollo basado en un estilo clásico keynesiano de financiamiento por medio de la deuda, que fue la base de las burbujas inmobiliarias (crecimiento de la construcción) y posteriores crisis (explosión de las burbujas) en varios países como Estados Unidos, Irlanda, Grecia y España.

El resultado fueron las ciudades fantasma a la espera de residentes, millones de metros cuadrados de construcción uno sobre otro sin habitantes; este es el resultado de un mercado especulativo que vio en la urbanización el medio para colocar los excedentes del capital mundial, pero los compradores no llegan y el fantasma de la crisis inmobiliaria (re)aparece y ronda. Cuando hay un crecimiento económico explosivo como le sucedió a China se activa el mercado de la construcción automáticamente, pues es allí donde se pueden colocar enormes cantidades de excedentes de capital, nacional y extranjero, producto del crecimiento económico acelerado, puesto que el medio construido representa altas ganancias y sobretodo es un lugar seguro para el inversionista. En este caso el Estado tiene que hacer una gran inversión inicial con dineros públicos para desarrollar una nueva ciudad, para urbanizarla (llevar toda la infraestructura pública urbana); los grandes inversionistas colocan el capital para construir los edificios y recuperan rápidamente la inversión a través de los créditos a los pequeños inversores; los pequeños inversionistas adquieren los productos inmobiliarios por medio de créditos hipotecarios (de las entidades financieras) como forma de inversión; pero los usuarios finales —los propietarios ocupantes— no llegan. No obstante, se especula con su aparición en pocos años.

La espectacularidad del desarrollo urbano chino posee importantes características: absorción de mano de obra barata proveniente de las áreas

rurales más pobres de China; capacidad de absorber el excedente de capital nacional e internacional en el producto urbano; producción y apropiación de las diferentes rentas urbanas, por diferentes agentes urbanos en distintos momentos del proceso. La tasa de crecimiento urbano de China es del 15 por ciento por año, lo que se tradujo en el 2003 en el consumo de importantes cantidades de materias primas a nivel mundial: “30 por ciento del carbón del planeta, 36 por ciento del acero del mundo y el 55 por ciento del cemento mundial. Materias primas necesarias para construir imponentes autopistas, sistemas de metro y de trenes de alta velocidad” (Harvey, 2005: 127, 131, 139). Inversiones que requieren de un capital inicial fijo importante, por lo tanto es necesaria la intervención del Estado para realizar la obra pública, la infraestructura; después aparecen los capitales privados para desarrollar los emprendimientos inmobiliarios, en este punto son indispensables las Asociaciones Público—Privadas para llevar a cabo los negocios urbanos. La base del desarrollo de los inmuebles es el mercado de especulación, torres de edificios y rascacielos vacíos utilizados como mercancías de inversión, lugares donde se coloca capital para que produzca más capital a través de la generación de nuevas rentas urbanas (D—D’). En la base del negocio se considera a la inversión en activos urbanos como segura, es decir que no se deprecia y donde la demanda siempre tiende a estar en aumento por la escasez del suelo urbano. Al final de cuentas el motor de las operaciones inmobiliarias es el deseo de la apropiación de la mayor cantidad de rentas posibles y por supuesto la rápida rotación de capital, producción y apropiación de extra—ganancias que se da en varios momentos del proceso productivo de los edificios. Dichas rentas urbanas (sobre—ganancias de localización) se configuran de diferentes formas dependiendo de las características de localización del objeto inmueble y de la población a la cual se dirige el proyecto.

La urbanización es un lugar estratégico para producir empleos y absorber mano de obra barata creciente, mano de obra disponible de migrantes pobres provenientes de áreas rurales, para Marx “el ejército industrial de reserva”. La mayoría de gobiernos ve en la construcción la clave para aumentar el crecimiento económico, además de la reducción de los porcentajes de desempleo particularmente en las ciudades, es por este motivo que siempre

se promueve la urbanización. Entonces, las condiciones están dadas: por un lado se produce la absorción de mano de obra (abundante) de población pobre y por el otro se promueve la movilidad de importantes capitales excedentes. Es decir, se genera empleo y al mismo tiempo se promueve la explotación de la mano de obra asalariada por medio de la urbanización. Por esta razón generalmente a la salida de una crisis se da una explosión inmobiliaria (de la burbuja), pero de manera paradójica al final de este crecimiento espectacular se produce el estallido de la burbuja (la crisis), básicamente porque se financia con la deuda, conduciendo a otra crisis. En términos marxistas, “la naturaleza caótica del capitalismo”: el capitalismo presenta un ciclo histórico de crisis y salida de crisis, y el desarrollo inmobiliario es el indicador más visible de dichas caídas y auges.

En este punto la especulación de los precios de los inmuebles juega un papel importante en el desarrollo de las ciudades, particularmente de los centros, centros financieros con torres de edificios y rascacielos para alojar oficinas de importantes firmas de todo el mundo, es allí donde la especulación del mercado inmobiliario representa el principal motor de la acumulación de capital. Las condiciones están dadas: por un lado, el gobierno local proporciona la infraestructura urbana y soluciona el obstáculo de la propiedad individual de los predios de los antiguos propietarios; por el otro, aparecen los grandes inversionistas (empresas, compañías, firmas, multinacionales, inversores) que ven en los inmuebles y el desarrollo de los mismos una actividad económica bastante atractiva y lucrativa.

## **Ganancias ficticias**

El capitalista durante el periodo neoliberal prefiere colocar el dinero en negocios de especulación que le generan altos dividendos, sin necesidad de ingresar a un proceso de producción que solo le garantiza la ganancia media del mercado. Antes del periodo neoliberal el capitalista colocaba su dinero en la producción de mercancías para asegurar por lo menos la tasa mínima de ganancia, pero ahora es más rentable colocar el capital en los

activos urbanos, puesto que representan una inversión más segura que la producción de mercancías en época de crisis inesperadas (Harvey, 2005: 157, 159). Una característica crucial del neoliberalismo es redistribuir la riqueza en cambio de generarla, porque “las finanzas no crean valor; su ganancia es el resultado de la redistribución de la plusvalía creada en otro lado”, son una actividad improductiva, una entidad financiera presta dinero y cobra un interés (capital a interés D-D’, dinero que engendra dinero), con lo cual no está generando riqueza, simplemente está desplazando la ganancia, se está realizando una transferencia de plusvalía (Duménil et al., 2007: 188, 189). En otras palabras, las rentas urbanas son los extra intereses que cobran los agentes económicos por participar del negocio inmobiliario, interés que es extraído de las ganancias de los compradores finales.

En nuestra sociedad occidental poner dinero, en forma de ahorros o de inversión, en productos inmobiliarios urbanos representa un lugar seguro histórica y culturalmente. Condición de la cual se ha valido el capital para reproducir sus inversiones de forma efectiva, otro tipo de mercados (como la bolsa de valores y de acciones) no representan la misma estabilidad y confianza que el mercado inmobiliario, por el contrario representan un elevado riesgo, por lo tanto altas ganancias también. En cambio las inversiones inmobiliarias significan altas rentabilidades e inversión sólida con bajo riesgo, y ante todo un retorno acelerado del capital. En los últimos 40 años el capital excedente fue a parar al mercado de activos: la propiedad urbana. Para Harvey “El capitalista ya no produce nada, ahora solo invierte para sacar ganancia” (2014). Hasta los años 80 era más rentable poner el dinero en producción que en el mercado inmobiliario, ahora el capitalista ya no produce nada, solo invierte para sacar ganancia.

Las rentas producidas por la especulación inmobiliaria representan, en términos marxistas, una ganancia ficticia en este caso referida al aumento acelerado y progresivo de los precios de los inmuebles. Una actividad económica que produce ganancias ficticias, es decir ganancias que no provienen de ninguna actividad productiva (no del proceso constructivo en este caso); el capitalista invierte capital para extraer rentas que son producto de procesos sociales, no de procesos económicos. Estas ganancias

se dan porque se dan ciertas relaciones sociales comunes, que permiten la configuración de las rentas urbanas, en el seno de la sociedad capitalista. Se produce una extracción o transferencia, para ciertos agentes económicos individuales urbanos, de la renta social transformada en renta inmobiliaria. La propiedad inmueble representa para los propietarios títulos—valor, no son capital efectivo, son el “recuerdo de una lejana inversión”, que se pueden convertir en capital líquido en cualquier situación (Chesnais, 2008).

La lógica inicial del capitalismo es la inversión y la reinversión del capital en forma productiva, que cada vez más medios de producción sean trabajados por más trabajadores produciendo más bienes, esto generará más plusvalía para el capitalista y también aumentará la cantidad de mercancías. Pero cuando se produce un descenso en la tasa de ganancia los capitalistas (re)invertirán su capital en sitios que generan ganancias ficticias, como la construcción a través de las rentas urbanas. Puesto que queda una gran masa de capital gaseoso flotando que termina invirtiéndose especulativamente, creando ganancias ficticias y burbujas inmobiliarias que terminan estallando. De esta forma, lo único que se produce es una redistribución regresiva de la riqueza existente, sectores del capital se sacan dinero los unos a los otros o lo que es más común a la clase trabajadora (Castillo, 2008). La urbanización es una actividad económica que genera ganancias ficticias durante y al final del proceso constructivo, ganancias que dependen de diversas características sociales y del lugar, que toman diferentes formas de rentas urbanas.

En la teoría de Marx es expresado en términos de ecuación, que representa ideas generales más claras, una inversión productiva sería de la forma:  $D—M—D'$ , una inversión  $D$  en una mercancía  $M$  produce una ganancia  $D'$ , es decir, la inversión es capital productivo en este primer caso; en un segundo caso es el que muestra una ganancia ficticia un dinero que sería de la forma:  $D—D'$ , donde el dinero  $D$  produce una ganancia  $D'$ , o sea, un capital no productivo, especulativo (ficticio) (Castillo, 2008). Esta es una ganancia que representa a los ojos del capitalista una inversión como cualquier otra, su modo de producción o procedencia son indiferentes para él. Este es el caso de las inversiones en los productos inmobiliarios

urbanos, por dicha razón a los agentes económicos envueltos en el proceso constructivo de los edificios no les interesa saber en dónde se producen las diferentes rentas urbanas ni quién la produce, solo les importa saber que existen y por supuesto la apropiación de manera individual.

## Síntesis

La urbanización neoliberal es tan perversa como la neo—liberalización de los mercados y de las finanzas, dejar en manos de las empresas privadas el desarrollo urbano es permitir que la ciudad sea adaptada a las necesidades del capital financiero. El resultado es una ciudad hecha a imagen y semejanza del capitalismo: lugares exclusivos de consumo dirigido a las capas sociales más altas, con importante capacidad de consumo; espacios públicos privatizados para ser explotados por los mismos capitales; espacios residenciales que promueven el individualismo, destruyendo los espacios de solidaridad social. Por otra parte tenemos a los ciudadanos más afectados, los pobres, que tuvieron que abandonar sus barrios tradicionales porque se iban a llevar a cabo grandes proyectos urbanos; el argumento más utilizado por los gobiernos es que el bien común prima sobre el bien individual. No obstante, el único bien que prima es el bien del capital individual con la complicidad de un gobierno local pasivo, que únicamente vela porque el capital privado obtenga las ganancias esperadas; si es necesario pone a disposición todos los organismos públicos para que así sea. Estamos frente a un nuevo periodo oscuro en el desarrollo urbano, con un gobierno alineado con los intereses de las empresas privadas, donde las mismas empresas financian las campañas políticas de los futuros gobernantes.

Parece que hablar de progreso y desarrollo es hablar de construir la ciudad, los edificios más altos de la región con la última tecnología son motivo de orgullo nacional, mientras que seguimos engrosando las periferias de miseria en todas las urbes. Las renovaciones urbanas son aceptadas socialmente porque la ciudad está en crisis urbana y necesita una importante inyección de capital privado, ya que el Estado no tiene la capacidad financiera para

realizar dichas inversiones. La opción es entregarle la ciudad a las empresas interesadas en el desarrollo del medio construido, la contrapartida es la total libertad de apropiarse de las rentabilidades urbanas creadas por la sociedad en conjunto, pero quien tiene la capacidad financiera decide y extrae tales plusvalías a su gusto. Estamos en manos del capital privado, las próximas decisiones en el desarrollo y en la gestión de la ciudad las tomará el inversionista privado, nos queda la esperanza de que el gobierno de turno no sea tan flexible, ya que la política urbana sí lo es. Los instrumentos y las herramientas de gestión urbana son tan flexibles como el propio capital, se puede modificar si es para beneficiar al capital individual mientras que el ciudadano queda al final de la lista.

### 3 • El motor de la urbanización capitalista

---

En las ciudades los precios del suelo aumentan de manera exponencial y artificial —cuando las centralidades son dinámicas y están activas, a menor distancia con éstas mayor es el precio—, sin que los propietarios individuales de los inmuebles hayan realizado algún esfuerzo personal para obtener dicho beneficio. Aumento generado por condiciones externas al esfuerzo del poseedor, generalmente condiciones resultantes del esfuerzo de la sociedad en conjunto, como infraestructura estatal, obras públicas, redes viales, acceso a servicios. En la sociedad capitalista este beneficio es conocido como la renta urbana, comúnmente como plusvalía y es capitalizado durante el proceso constructivo a través de los precios del suelo en el mercado inmobiliario. Pero, ¿cómo se forman dichos precios?, ¿cuáles son las características para la formación de los precios y para la configuración de las rentas urbanas?

En la teoría marxista el valor de uso es el valor de usufructo personal que poseen los bienes; y el valor de cambio es el valor que adquieren los bienes cuando ya no son solo para suplir una necesidad, en otras palabras es el beneficio que se obtiene de cualquier bien para la ganancia o para el ahorro. Según Harvey, a partir del siglo XVIII apareció la construcción de casas para la especulación y para el ahorro, como un bien patrimonial. Hasta entonces, básicamente la vivienda se usaba para el usufructo y la satisfacción personal: valor de uso. La ciudad capitalista impulsó la vivienda como una forma de obtener ganancias especulativas: valor de cambio. “El sistema del valor de cambio destruyó al sistema del valor de uso de la vivienda”, bajo la teoría de que éste garantizaría el valor de uso (2013c).

El hecho de que el suelo urbano tenga un precio es una contradicción, el suelo no es el resultado del trabajo de la sociedad, por lo tanto no contiene valor (aparece como un don de la naturaleza). Pero en la sociedad capitalista funciona como una mercancía más, tiene un precio y se intercambia en el mercado. En la teoría de la renta el precio se constituye a través de un mecanismo que se conoce, en términos de Marx, como la capitalización de la renta: los terratenientes (los propietarios del suelo) capturan parte del valor generado en el proceso productivo (la construcción) que requiere del suelo para su operación. El agente que precisa del suelo (el promotor inmobiliario) tiene que pagar un precio cada vez que desee iniciar un nuevo proceso constructivo, es lo que se denomina la renta del suelo. De este hecho generador se desprende el precio del suelo. Siguiendo a Jaramillo “el precio es igual a la renta que percibe periódicamente el propietario dividido entre la tasa de interés corriente del mercado” (1977: 5—7).

El suelo es un bien irreproducible y escaso (no se puede reproducir como cualquier mercancía, con lo cual se va agotando), características que lo convierten en un bien monopolizable; las personas lo poseen para ahorrar, como inversión, para obtener ganancia mediante la retención y la especulación (Morales, 2007). La localización del suelo respecto a la distancia con ciertas centralidades en la ciudad le da un precio adicional a éste, bajo esta lógica un predio más cerca de algún centro debería tener mayor precio que un predio más alejado. El desarrollador inmobiliario requiere del suelo urbano para llevar a cabo la construcción, con lo cual está dispuesto a pagar al propietario del suelo el precio de mercado quien se apropia de la renta inicial. Posteriormente el desarrollador produce los nuevos edificios y se apropia de las rentas urbanas futuras, de las rentas capitalizadas en el nuevo proceso constructivo. El usuario final está dispuesto a pagar el precio de mercado del inmueble, puesto que en el proceso de capitalización de la renta, es decir en la operación de compra venta, recuperará la inversión inicial además de una ganancia adicional, la plusvalía; que lo motivará a realizar la operación para capitalizar la inversión a futuro.

## Las rentabilidades urbanas

Según Jaramillo se requiere de algunas condiciones para que estas rentas urbanas se produzcan: que alguna característica de la propiedad jurídica del suelo sea “irreproducible total o parcialmente para el capitalista individual”, que en la formación de los precios “se generen sobrepuestos y ganancias extraordinarias para el capitalista” y que “la competencia entre capitalistas permita trasladar esta ganancia a los propietarios del suelo, convirtiéndose en renta”. No obstante, existen suelos menos fértiles (menos construibles) que otros; este factor altera las condiciones para la formación de las rentas urbanas y como consecuencia para la formación de los precios del suelo, porque el capitalista solo invertirá en suelos menos rentables cuando el usuario final esté dispuesto a pagar el precio que le da la ganancia mínima del mercado al inversor (la ganancia media). Pero mientras que en los suelos menos fértiles se da una ganancia normal, en los suelos más fértiles se da una ganancia extraordinaria sin que el promotor o el propietario hayan intervenido. Esta sobre—ganancia se la dividen entre el desarrollador y el propietario del suelo, pero si hay competencia entre los capitalistas ésta se la puede apropiarse en su totalidad el propietario del suelo. El precio del suelo es una parte del excedente global, cedido por los capitalistas a los propietarios del suelo (2003: 7, 15). Existe otro factor que interfiere en la configuración de las rentas y de los precios del suelo —tal vez el más fundamental—, la localización; los suelos mejor ubicados respecto a las centralidades gozan de más beneficios, tienen menores costos de transporte y de desplazamiento.

La principal motivación del desarrollo capitalista de la ciudad es la rentabilidad urbana, denominadas plusvalías o “sobre—ganancias de localización” como muy acertadamente, a mi juicio, fueron definidas por Topalov (1978). En esencia las rentas urbanas son extra—ganancias producidas por el desarrollo de la ciudad, tanto en el proceso constructivo como en el uso del suelo, extraídas por diversos agentes inmobiliarios que intervienen en diferentes momentos del proceso. Es decir, plus valores que se dan en el medio construido y que solo pueden ser producidos colectivamente, no de manera individual por algún capital privado, pero que son apropiados individualmente mediante diversos mecanismos. En otras

palabras, es necesaria la producción social de las rentas urbanas para que el capitalista individual pueda apropiárselas, según Marx y Engels (1872) en El Manifiesto Comunista: “el capital es un producto colectivo; no puede ser puesto en movimiento sino por la actividad conjunta de muchos integrantes de la sociedad y, en última instancia, a través de la actividad conjunta de todos los miembros de la sociedad” (2014: 31). En definitiva, lo que se transfiere durante el desarrollo urbano es una parte del capital social a través de las rentas, producido en otras actividades económicas hacia algunos agentes inmobiliarios individuales.

Estas “sobre—ganancias de localización” son producidas socialmente, esto quiere decir que es necesaria una configuración social específica en la sociedad capitalista para que se produzcan las rentas urbanas. El hecho que los precios del suelo aumenten de forma artificial y acelerada sólo significa que, de otro sector de la economía se está extrayendo capital social para ser apropiado por medio de la urbanización (Cuenya, 2015). El precio de los inmuebles no puede crecer como si fuera una planta, simplemente es el vehículo que se utiliza para extraer capital social, puesto que casi todas las actividades en la ciudad requieren del suelo urbano para su desarrollo (vivienda, comercio, industria). De manera natural el suelo presenta una escasez estructural, esto sumado a una demanda creciente sostenida, hacen que el suelo sea un bien codiciado y retenido (Topalov, 1984: 29). Además, culturalmente los inmuebles son el lugar más seguro para colocar el dinero, ya sea en forma ahorros o de inversión (capital), es por esta razón que se retienen los suelos disponibles produciendo así un aumento progresivo de los precios.

En la base de la teoría de la renta está la discusión de cómo puede tener precio una mercancía que no contiene valor. Es decir que el suelo natural no contiene valor—trabajo (mano de obra) horas de trabajo en el proceso de producción, por lo tanto no debería tener un precio (monetario). Sin embargo, en la sociedad capitalista el suelo tiene un precio y se intercambia como cualquier mercancía en el mercado inmobiliario. El suelo aparece como un don de la naturaleza, nadie individualmente o colectivamente puede producir suelo, se puede cambiar la actividad del suelo pero no (re)

producirlo, entonces no tiene lógica que se le atribuya un precio monetario (en dinero), que aumenta de manera artificial y exponencial. Para Jaramillo el suelo urbanizado —la urbanización— también es el resultado de una actividad productiva en la ciudad y se articula a la rama capitalista de la construcción (1977: 94—99), de esta manera en palabras de Marx, la tierra, que en sí misma no posee valor, adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta.

Ya a finales del siglo XIX Engels en Contribución al problema de la Vivienda (1872) había interpretado muy bien la cuestión de la rentabilidad urbana, especialmente en el caso de la renovación de París por parte del Barón Haussmann (1853):

El crecimiento de las grandes ciudades modernas da al suelo en ciertas áreas, particularmente en esas zonas centrales, un aumento del precio de manera artificial y acelerada, los edificios construidos en estas áreas ven reducidos sus precios en cambio de incrementarlos, porque ya no pertenecen a las nuevas circunstancias. Estos son demolidos y remplazados por otros. Esto acontece sobre todo con las viviendas de los trabajadores en ubicaciones centrales cuyas rentas, inclusive con el máximo de ocupación, no podrían, o solo muy lentamente, aumentar por encima de cierto tope. Éstas son demolidas y en su lugar son construidos tiendas, locales y edificios públicos (Engels, 2006: 20).

## La función del propietario del suelo

Las rentas urbanas pueden ser apropiadas inicialmente por el propietario del suelo a través de un mecanismo conocido en la teoría de la renta como la capitalización de la renta: que es, en pocas palabras, el precio que el propietario exige por el derecho jurídico del suelo para que un desarrollador capitalista pueda llevar adelante el proceso productivo (la construcción del edificio). Este es el primer obstáculo que afronta el capitalista inmobiliario, ya que de entrada, generalmente, no posee el derecho jurídico sobre el terreno, con lo cual debe negociar con el propietario del suelo el precio de éste. En la mayoría de los casos el propietario va a exigir el precio potencial

más elevado, es decir que él se anticipa al aumento de precio que sufrirá el terreno debido a las mejoras de infraestructura pública futuras del predio, al aumento de límite de construcción en altura (densificación) o al cambio de uso del suelo.

Cuando el propietario del suelo esté decidido a vender el terreno intentará venderlo al mayor precio posible, mientras que el promotor inmobiliario (desarrollador) intentará comprarlo al menor precio posible, puesto que en esa diferencia radica una parte importante de la renta urbana de la cual se quiere apropiarse en el futuro. Lo contrario sucederá con el propietario, cuanto más caro venda mayor será la renta de la cual se apropiará. Entonces estos dos agentes libran una disputa por apropiarse de la mayor parte de la renta del suelo, serán los principales protagonistas del desarrollo capitalista de la ciudad, al final lo que está en disputa es el derecho a apropiarse de la mayor cantidad de rentas urbanas posibles. “La repartición de las sobre—ganancias entre el promotor y el propietario va a ser el resultado de esa relación social entre el capital y la propiedad del suelo llamada el ‘mercado del suelo’” (Topalov, 1978: 124). En efecto, el precio del suelo es una transferencia de las (sobre) ganancias del promotor capitalista hacia el propietario del terreno, cuando se efectiviza la transacción a través de la capitalización de la renta.

En la Teoría General de la Renta de la Tierra, la capitalización de la renta es el cálculo matemático que realiza el propietario del suelo para saber el precio de éste. Se basa en la lógica del prestamista, quien para calcular la renta multiplica el capital prestado por los intereses corrientes del mercado (Jaramillo, 1977: 5—7), en una ecuación es:

$$\text{Renta} = \text{Capital} \times \text{Tasa de Interés}$$

El propietario del suelo hace la operación matemática: por un lado conoce la renta que le produce el terreno y por el otro conoce el interés corriente del mercado, entonces reemplaza la ecuación y calcula el precio:

$$\text{Precio del suelo} = \text{Renta} / \text{Tasa de Interés}$$

Si utilizamos un ejemplo numérico sencillo puede ser más claro, reemplazamos y hacemos la operación matemática:

$$\text{Precio del suelo} = 100 / 0.1 \text{ (10\% anual)}$$

$$\text{Precio del suelo} = 1000$$

En principio el propietario del suelo asume el papel de prestamista para calcular el precio del terreno, pero que en el fondo se está apropiando de una renta urbana que no le pertenece y que no ha contribuido a generar, denominada: el precio del suelo. En palabras de Jaramillo “el precio del suelo se convierte en el precio del derecho de percibir esta renta periódica” (2003: 6).

En la actualidad, el papel del propietario del suelo es centro de múltiples debates, debido al papel pasivo en la formación de la renta de la cual se apropia sin realizar ningún esfuerzo. En la práctica, el propietario del suelo aparece como un agente que no hace nada —durante el proceso productivo— para apropiarse de la renta urbana denominada el precio del suelo.

No obstante, existe el caso de los propietarios no—capitalistas del suelo que va a ser presionados de manera constante por el mercado inmobiliario a vender su terreno y a reponer su propiedad en otro lugar. En muchos casos resistirá y permanecerá en el sector, ya que por múltiples motivos irracionales no está interesado en vender su propiedad. En términos de la teoría de la renta tenemos la ecuación de un propietario no capitalista:

$$M \text{ (mercancía / inmueble)} - D \text{ (dinero)} - M' \text{ (mercancía / inmueble)}$$

En el otro caso, los propietarios capitalistas del suelo usarán sus terrenos para especular, reteniéndolos hasta cuando consideren necesario venderlos, puesto que el precio aumentará constantemente y estará a la espera de la mejor oferta por parte de los agentes inmobiliarios. Representándolo en una ecuación tenemos la ecuación del propietario capitalista (Topalov, 1978: 131):

$$D \text{ (dinero)} - M \text{ (mercancía / inmueble)} - D' \text{ (dinero)}$$

En cualquiera de los dos casos racionalmente o irracionalmente se apropiarán de una parte de las rentas urbanas denominada renta del suelo, que en principio es una parte de la extra—ganancia del promotor capitalista y que al final del proceso es extraída del usuario final —una reducción de los salarios de otra clase capitalista—, mediante las rentas urbanas.

## La función del promotor inmobiliario

El precio de anticipación es el precio al que se adelantan los agentes inmobiliarios para identificar el precio potencial y futuro del suelo, producto de factores externos a ellos. En el caso de los propietarios del suelo saben cuál es el precio de sus terrenos en cada momento, debido a la dinámica del mercado inmobiliario o informándose oportunamente de los cambios normativos (derechos de construcción, usos del suelo, obras públicas), se podrán anticipar al aumento del precio del suelo, actualizarlo y exigirlo. En el caso de los desarrolladores inmobiliarios se anticiparán a obtener la información de aquellos lugares donde se darán procesos de renovación urbana, que producirán un cambio en la normativa (densificación y usos) y como consecuencia un futuro aumento de los precios de los inmuebles. Los promotores inmobiliarios se pueden adelantar a comprar terrenos económicos en sectores donde se han dado procesos de degradación progresivos —especialmente zonas (ex)centrales abandonadas, áreas (ex)portuarias deterioradas, sectores (ex)industriales degradados—, que serán motivo de (re)desarrollo y por consiguiente de aumento de precios.

El negocio de los promotores inmobiliarios está basado en comprar suelo barato y venderlo más caro, algunas veces transformándolo en bienes inmuebles como forma de valor agregado, puesto que al construirlo se podrá apropiarse de futuras rentas urbanas motivo del proceso constructivo. El suelo barato lo consigue anticipándose a la compra en lugares con deterioro físico y de futuro desarrollo. En este marco, una ganancia importante la conseguirá construyendo en sectores para las capas sociales altas, es decir que además de comprar terrenos baratos es necesario que éstos gocen de

buen localización, de infraestructura pública y de supra—estructura. En principio, el desarrollador capitalista estará interesado únicamente en aquellas zonas de la ciudad que representen elevadas extra—ganancias y sólo, al final, se interesará por las zonas marginales cuando no pueda operar en las anteriores. En la mayoría de las ciudades las zonas ricas ya están construidas (densificadas) y los precios del suelo son elevados, con lo cual los promotores capitalistas tenderán a volver al centro de ciudad, a la ciudad construida (Díaz, 2015). Especialmente centros tradicionales, antiguas zonas portuarias e industriales, donde los precios de los inmuebles están depreciados y además gozan de buena infraestructura para atraer a las capas sociales superiores o por lo menos con intenciones de invertir sus capitales.

De entrada el desarrollador capitalista solamente está interesado en invertir en aquellos terrenos que le representen (extra) ganancias importantes, donde además de asegurar su ganancia media podrá asegurar ganancias extraordinarias, las rentas urbanas. Puede hacerlo de diversas formas: invirtiendo en zonas deterioradas (o abandonadas) anticipándose a comprar terrenos baratos en lugares que serán motivo de renovación urbana. Otra puede ser construyendo para capas sociales altas ya sea en el centro de la ciudad o en la periferia, la condición es la misma, que pueda conseguir terrenos económicos para poder apropiarse de la mayor cantidad de rentas urbanas posibles. Lo puede hacer construyendo para sectores comerciales y oficinas empresariales, también con la misma condición de conseguir suelo económico. Pero lo que más le interesa, es que después de adquirir el derecho jurídico sobre el terreno —que es la esencia de su negocio— se produzca un cambio en el uso del suelo, en el límite de construcción o en la normativa, que le permitan, por medio de estas u otras medidas, apropiarse de importantes rentas urbanas futuras. En este sentido el Estado, a través de las normas urbanas, juega un papel importante para llevar adelante estos planes de desarrollo, que en el fondo permiten la entrada de importantes capitales privados al desarrollo de la ciudad (Topalov, 1984: 256—57).

Pero ¿por qué los promotores urbanos se interesan principalmente en construir para los sectores sociales altos? Parecería obvia la respuesta, sin embargo, la principal razón es porque las capas superiores están dispuestas

a pagar un precio más elevado por la exclusividad de la localización, esto significa que pueden pagar más por tener una diferenciación socio—espacial, es decir por estar separados de las capas sociales más bajas, en lo que Jaramillo denomina “renta urbana por monopolio de segregación”, (2003: 26—27). Los habitantes de bajos ingresos no pueden estar cerca de las zonas de futuro desarrollo, puesto que desvalorizan las nuevas áreas ricas — con alta inversión de capital privado—, los nuevos emprendimientos para las clases media y alta no aceptan marginales en las intermediaciones porque no venderían las propiedades a precios elevados, además reducirían la ganancia de los inversores capitalistas y de los desarrolladores inmobiliarios, ya que estéticamente dañan la imagen del proyecto. En palabras de Harvey “el que no se parece a mí no puede estar cerca a mi casa; este fenómeno no es reciente, ya en el siglo XVIII existía esta segregación inmobiliaria que responde a un deseo patrimonialista de las viviendas”. Él reinterpreta el valor de uso y valor de cambio de las propiedades: “hace treinta años las personas empezaron a usar la vivienda para obtener ganancia, no sólo para vivir” (2013c).

## Las condiciones de la renta urbana

Se derivan múltiples factores que definen las diferentes rentas urbanas y por supuesto el precio final de los inmuebles, además del mencionado precio del suelo. Por ejemplo la capacidad portante del terreno: hay suelos que permiten mayor construcción en altura (densificación), lo que se traduce inicialmente en un mayor precio del suelo para el propietario, que definimos anteriormente como el precio de anticipación. Pero además es la posibilidad para el desarrollador de construir más unidades y obtener más rentas futuras. Otro factor es la localización: existen terrenos con mejor situación que otros, en términos de costos y tiempos de desplazamiento; menor distancia a mejores servicios urbanos de infraestructura y de supra—estructura, lo que significa menores precios de producción, es decir mayor renta. Hay otras características también relevantes en los precios de venta final: menor distancia a los centros de comercio, financieros, tradicionales, culturales, de la misma manera que estar distanciado de ciertos lugares no

deseados como zonas industriales, degradadas, anegables, abandonadas, marginales, informales.

En la ciudad todos los predios gozan de una renta urbana mínima por el simple hecho de estar dentro de una aglomeración, en la teoría de la renta es denominada la renta absoluta. Es decir, el simple hecho de ser una localización con apropiación privada dentro de la ciudad le da una renta básica, cualquier predio aún en las peores condiciones de ubicación es contenedor de esta renta. El carácter urbano del suelo no puede ser reproducido de forma individual por el capitalista, lo que produce una renta general para los predios urbanos y ésta constituye la magnitud mínima de renta para todos ellos: la renta absoluta. La renta absoluta es mayor en ciudades grandes y que están en proceso de crecimiento acelerado (Jaramillo, 2003: 25—26). Por ejemplo, para un inmueble ubicado en cualquier urbe importante o en alguna ciudad capital, a medida que se acerque a las centralidades de la ciudad o a otro tipo de servicio urbano su precio es mayor y por consiguiente la renta absoluta urbana que produce.

Hay gastos adicionales —variaciones— en el costo de producción del edificio, relacionados al proceso de construcción, denominados en la teoría de la renta como rentas diferenciales. Están referidas al “coste localizado de producción del terreno edificable”, por ejemplo, extra—costos de estructura en localizaciones poco portantes (baja resistencia del suelo) o en laderas de montañas; costos de demolición en localizaciones donde ya existían construcciones, especialmente en los centros de ciudad; costos por indemnizaciones en el caso de expulsión de pobladores tradicionales residentes en el sector; y extra costos de urbanización cuando la localización requiere infraestructura socialmente necesaria que no posee. Todos estos costos adicionales dependen de las condiciones de edificabilidad del producto inmobiliario, con lo cual cuanto menor sean los extra—costos mayores serán las rentas urbanas (Topalov, 1984: 124—30). Entonces en los centro de ciudad los costes por demolición e indemnización serán altos, pero al mismo tiempo compensados por los bajos costos de urbanización y estructura. Lo contrario sucederá en la periferia de la ciudad con bajos costos de indemnización y demolición,

pero con elevados costos de urbanización y en algunos casos de estructura en zonas de baja resistencia del suelo.

Por otra parte, existen predios más construibles que otros, inmuebles que permiten mayor construcción en altura (que poseen más derechos de desarrollo), con lo cual se dan ganancias extraordinarias en éstos, condición dada por la sociedad a través de códigos y normas, y no por el propietario, por el constructor o por el inversionista. Aunque existan terrenos con mayor capacidad natural de construcción dada la geomorfología del mismo — porque tienen mayor capacidad portante, permitiendo mayor construcción en altura—, de igual forma están condicionados por la norma y requieren de la aprobación de la sociedad para su desarrollo. No obstante, en la sociedad capitalista todos estos agentes se apropian de una parte o de la totalidad de dichas rentas urbanas. Este es uno de los grandes dilemas en la sociedad actual, acerca de cómo y quién se apropia de las rentas urbanas, puesto que son producidas colectivamente y no por la acción individual de los agentes involucrados en el proceso.

Como se mencionó anteriormente la localización del predio en la ciudad altera las condiciones para la formación de la renta y como consecuencia para la formación de los precios del suelo, puesto que la distancia con diversos servicios públicos urbanos (transporte, educación, salud, vías de comunicación, trabajo, infraestructura) hace variar el precio de mercado; a menor distancia con estas infraestructuras mayor es el precio del suelo. En conclusión, según Jaramillo, dependiendo de la constructibilidad, de las características geomorfológicas (capacidad portante, pendiente, anegabilidad), de la distancia con la infraestructura de servicios públicos, de la construcción en altura y del sobreprecio de localización que está dispuesto a pagar el consumidor final, el precio final de mercado de los predios se verá afectado (2003: 23—25). Por ejemplo, un inmueble en el centro de la ciudad que posee un suelo muy resistente y que permite construcción en altura (torres), que está cerca de todas las redes de infraestructura de la ciudad, tiene características de valor agregado que se ven reflejadas en las rentas diferenciales que produce y por consiguiente en el precio que paga el comprador.

Otro factor determinante es la actividad del predio, dependiendo del uso urbano que dicho inmueble tenga (vivienda, oficinas, comercio) también afecta la formación de los precios. En la teoría de la renta son establecidas también como rentas diferenciales, pero en este caso relacionadas al proceso de consumo del bien, al costo de utilización y de explotación. Un predio con uso comercial es más rentable si está localizado en una vía de comunicación central porque tiene fácil y rápido acceso, y por el contrario si una vivienda está ubicada en esta misma zona su renta es más baja —y será desplazada—, porque el uso comercial genera ganancias adicionales derivadas de su actividad. Las actividades comerciales se llevan a cabo en lugares precisos de la ciudad, con suficiente accesibilidad y con convenciones colectivas de localización, a medida que el inmueble se acerca o se aleja de estas características, disminuye o aumenta su renta urbana (Jaramillo, 2003: 26—29). Por ejemplo, un inmueble comercial ubicado en el centro de una zona histórica de venta de materias primas, posee una ventaja sobre cualquier otro predio comercial más alejado del foco de este tipo de comercio, traducido en una renta diferencial urbana más alta.

Un comercio en el centro de la ciudad es más rentable que una vivienda, con las mismas condiciones en cuanto a sus características físicas de área y de localización, por las razones mencionadas y porque el comprador final está dispuesto a pagar más dinero por un uso comercial, puesto que lo usa para hacer negocios (para obtener más renta), además los usos comerciales en los centros de consumo producen mayores rentas diferenciales. Por otra parte, el uso residencial requiere de otras supra—estructuras adicionales que ocupan más espacio dentro de la ciudad —zonas verdes, salud, educación—, en definitiva los usos comerciales requieren menos supra—estructuras y menor área construida para operar. Y el propietario lo usará para explotar el valor de cambio no para explotar el valor de uso, por lo tanto pagará un precio de mercado más elevado porque es una inversión que reproducirá sus ganancias. Siguiendo a Jaramillo la actividad residencial no es autosuficiente, requiere de otras actividades complementarias (trabajo, aprovisionamiento, esparcimiento, lugares de ocio), entonces cuanto más cerca de estas condiciones, será más económica la reproducción de la fuerza de trabajo, puesto que serán menores los gastos de transporte y los

tiempos de desplazamiento (2003: 27). Por ejemplo, un inmueble con uso de vivienda ubicado cerca de los centros de trabajo tiene mayor precio porque los gastos de transporte y el tiempo de viaje son menores.

Las diferentes categorías sociales (clases sociales) tienden a ocupar lugares separados y diferenciados en el territorio (segregación socio—espacial), la diferenciación se establece mediante la exclusión a través de la solvencia económica, entonces el consumo se convierte en una señal de categoría social, este tipo de renta es un impuesto privado por diferenciación social: “la renta urbana por monopolio de segregación”. Por ejemplo, un inmueble en algún sector exclusivo de la ciudad —zonas nobles, barrios privados— tiene un precio mayor solo por el hecho de tener esa exclusividad, además de los precios adicionales en los que puede incurrir por las distintas características ya descritas en las diferentes rentas urbanas. Por último las industrias, históricamente, se localizaron en las aglomeraciones urbanas sin importar el lugar dentro de las mismas, sin embargo las actividades industriales, hoy en día, están restringidas dentro de las ciudades a parques industriales y a predios residuales o periféricos por las extensas áreas que requieren. Estas condiciones generan escasez de espacio para dichas actividades, lo que se traduce en “rentas de monopolio industrial” (Jaramillo, 2003: 26—29). Por ejemplo, un terreno de uso industrial extenso ubicado en una importante aglomeración, con buena accesibilidad o en un parque industrial desarrollado, tiene ventajas sobre cualquier otro inmueble industrial en la ciudad, representadas en una renta urbana industrial más alta. Este tipo de rentas son definidas en la teoría de la renta como rentas de monopolio.

## El mercado del suelo

El mercado del suelo es también objeto de múltiples debates; en teoría un mercado es el lugar donde se intercambian físicamente mercancías con características similares o iguales, que poseen valor—trabajo y por lo tanto pueden ser intercambiables por un precio monetario (dinero). En el mercado inmobiliario, las mercancías que se intercambian (los inmuebles)

no poseen dichas características y tampoco poseen características similares o iguales, de hecho todas las localizaciones gozan de condiciones diferentes. Lo que realmente acontece en el “sub—mercado de suelos” es una “subasta de terrenos” (Sabatini, 2015), simplemente porque no hay intercambio de mercancías iguales, además el suelo no es una mercancía contenedora de valor y por lo tanto no debería tener un precio monetario. Según Jaramillo posee características de una mercancía especial: el bien que se produce es inmóvil respecto al suelo ya que se produce en el mismo lugar donde se consume, el producto está ligado al suelo durante su período de producción, de circulación y de consumo (2003: 22). Condiciones que la convierten en mercancía única e irrepetible, que requiere de la compraventa del suelo cada vez que se inicie un proceso productivo.

Entonces el mercado inmobiliario es un espacio imaginado donde se intercambian mercancías inmuebles por un precio representado mediante el dinero, mercado que surge justamente de la competencia entre los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios, por obtener el derecho jurídico de apropiarse de la mayor parte posible de las rentas urbanas, condiciones que se dan específicamente en la sociedad capitalista. Es decir, el mercado del suelo es el lugar donde se intercambian los derechos jurídicos del suelo (la propiedad privada), pero lo que no sucede es el intercambio físico de mercancías (los inmuebles). El mercado del suelo es, en palabras de Topalov, el resultado de una relación social entre diferentes agentes inmobiliarios que se reparten las rentas urbanas: “es el proceso social por el cual el capital elimina el obstáculo de la propiedad del suelo transfiriéndole total o parcialmente las plus—ganancias localizadas que produce su valorización”. El precio del inmueble va a depender “de lo que se hace o se puede hacer en él”, es por esto que la configuración de los precios del suelo no se puede estudiar en el lugar donde se intercambian (el mercado), sino en el lugar donde se forman (la localización) (1984: 10, 240).

Es fundamental comprender esa tensión esencial que se da en el mercado inmobiliario entre los propietarios del suelo y los promotores capitalistas, alimentada por dos características puntuales y específicas, la especulación del suelo y la especulación inmobiliaria:

Los propietarios del suelo, cuando se decidan a vender, tenderán por lógica a ajustar sus precios de oferta al nivel de la máxima plus ganancia localizada susceptible de obtenerse en la zona e, incluso, por encima de este nivel, anticipándose a una futura transformación de la utilización de ese suelo: esto es la “especulación del suelo”. Los constructores capitalistas seguirán una pauta de comportamiento que constituye una respuesta: comprar y construir allí donde la diferencia entre la plus ganancia realizable y el precio real del suelo sea máxima: esto es la “especulación inmobiliaria” (Topalov, 1984: 15)

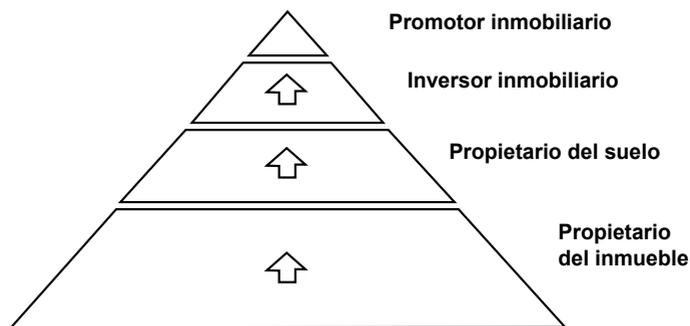
Por otro lado, el mercado inmobiliario es el lugar donde se expulsa a los residentes pobres, porque éste surge principalmente del contacto espacial de los sub—mercados inferiores y superiores, es decir donde se pueda comprar suelo barato y vender mucho más caro, esta es la base de la especulación inmobiliaria. Por lo tanto, el resultado de esta fricción es la expulsión de residentes de bajos ingresos, que habitan en sectores donde el precio del suelo ha sido bajo históricamente o ha sido degradado progresivamente. Además, los precios del suelo se ajustan de manera automática a las nuevas situaciones sociales: una vez vendido o comprado a precios bajos, si se construye para capas superiores, alcanzará los precios que este grupo social está dispuesto a pagar por él; si es objeto de renovación urbana alcanzará los precios del nuevo uso y de la nueva normativa (Sabatini, 2015). En conclusión, “la dinámica del mercado del suelo es el resultado de esta competencia entre los capitalistas por el acceso a las ubicaciones favorables y frente a los propietarios del suelo por conservar la mayor parte posible del beneficio” (Topalov, 1984: 249), sin importar si en el medio aparecen poblaciones vulnerables de ingresos más bajos.

## Síntesis

En conclusión las rentas urbanas son un mecanismo (el vehículo) para extraer el capital social producido en otras ramas económicas —la reducción de salarios de otra clase capitalista—, las rentas urbanas no producen riqueza ni ganancias, simplemente (re)distribuyen el capital producido en otros sectores económicos de la sociedad. La base de su crecimiento es la especulación y las ganancias ficticias, dinero que incuba dinero: (D—D’), o sea que no hace parte de un proceso productivo (D—M—D’). En la sociedad capitalista existe la creencia de que las inversiones en los productos inmobiliarios crecen naturalmente como un árbol, desconociéndose su artificial procedencia, la mayoría de los agentes se beneficia del circuito, aunque las rentas urbanas no sean exclusivas de una clase social. Es sencillamente el medio para apropiarse del dinero de los consumidores finales (denominado ganancias), por parte de una serie de agentes que intervienen en el desarrollo de la ciudad, pero que al final del proceso terminan siendo los ingresos del usuario final, lo que es igual a una reducción en los salarios de quienes requieren los bienes inmuebles para obtener el valor de uso.

Los usuarios finales terminan sosteniendo toda la pirámide de especulación del tipo Esquema de Ponzi (esquema de fraude donde los primeros inversores obtienen beneficios del dinero de los nuevos inversores), extra—ganancias apropiadas y extraídas por parte de los demás agentes involucrados en el proceso inmobiliario (Harvey, 2014b: 36). En la Gráfica 3.1 se puede observar la transferencia de rentas desde los propietarios de los inmuebles (usuarios finales) hasta los promotores inmobiliarios (desarrolladores), pasando por otros dos agentes intermedios y fundamentales en el proceso: los propietarios del suelo y los inversores inmobiliarios (capitalistas). Además, se puede ver que la magnitud total de la renta proviene de los ingresos de los nuevos propietarios que ingresan al sistema —la base de la pirámide—, que se reparte entre los demás agentes inmobiliarios. El propietario del terreno recibe una gran parte de la renta, después lo siguen en ese orden el inversor inmobiliario y por último el promotor. El esquema se termina cuando se venden todas las nuevas propiedades. El usuario final (nuevo propietario)

Gráfica 3.1:  
Transferencia de Rentas Urbanas. Fuente:  
elaboración propia



también se puede apropiarse de rentas futuras cuando decida vender la propiedad a otro nuevo propietario, pero ya no haría parte de este esquema de transferencia de rentas urbanas (ver Gráfica 3.1).

En definitiva el usuario final (propietario) posee un bien inmueble que goza de un precio (derivado de las rentas urbanas), que únicamente existe en la imaginario de la sociedad capitalista y que solo se materializa cuando se hace la transacción monetaria (compra—venta), esto significa que se hace efectivo en el mercado inmobiliario. De esta forma, la riqueza en propiedades inmobiliarias es socialmente creada pero en teoría no existe, ningún bien es poseedor de un precio más allá del que vale construirlo (costo de producción incluidas las ganancias medias), su precio en esencia está compuesto exclusivamente por lo que vale construir el edificio, cualquier precio distinto es simplemente producto de la especulación y de la retención de los propietarios, precio derivado de la alta demanda social representado en el precio del suelo. Lo que mantiene los precios elevados y en ascenso, es la misma demanda sostenida y en aumento, con lo cual los precios son producto de condiciones sociales y cuando esas condiciones sean insostenibles o cambien, lo mismo ocurrirá con los precios

del suelo y por consiguiente de los inmuebles.

Culturalmente circula la idea que comprar bienes inmobiliarios es una forma de invertir, de producir ganancias sin hacer ningún esfuerzo, pero lo que no se dice es que la ganancia que produce esa inversión está basada en la explotación de la mano de obra en otros sectores de la sociedad, lo que en la teoría clásica es conocido como plusvalía. En otras palabras, para que los propietarios inmobiliarios se puedan apropiarse de rentas urbanas, denominadas el valor de mercado, es necesario que un nuevo usuario final (propietario) sacrifique los ingresos de un periodo determinado para poder adquirir el producto inmobiliario. En otros casos es necesario acceder al crédito hipotecario por el tiempo de actividad productiva (de 15 a 30 años) para poder comprar; en definitiva lo que se produce es una extracción del ingreso de los usuarios finales por medio del inmueble hacia los agentes involucrados en la urbanización. Entonces no se produce riqueza a través de la urbanización especulativa, sino simplemente una redistribución de la riqueza de la masa social para unos pocos agentes sociales. No obstante el circuito de especulación se mantiene porque todos los días ingresan nuevos propietarios al mercado inmueble —a la base de la pirámide—, las propias condiciones sociales y culturales hacen posible que la burbuja inmobiliaria se siga incrementando y que se mantenga a flote.

## Segunda Parte

# 4 · Legislación para la renovación urbana

---



*Barrio Germanía, Torres Fenicia y Universidad de Los Andes, en la parte inferior manzanas del barrio expropiadas para el proyecto Manzana 5 (ya ejecutado). Autor: Guillermo Torres Reina, Revista Semana.*

La renovación urbana en Bogotá ha sido un tema muy discutido inclusive hasta nuestros días; la legislación acerca de la cuestión también es tan extensa como las discusiones sociales y políticas. Existe una normatividad casi sin interrupción de leyes nacionales, decretos locales y acuerdos que constantemente se actualizan, que son tratadas por cada administración de turno, que van recopilando y ajustando las anteriores según las dinámicas de la ciudad. No obstante, las Leyes nacionales brindan la libertad a cada municipio o distrito de adoptarlas a través de decretos, propuestos por los gobiernos locales, respondiendo a las características de cada ciudad o de cada municipio. El gobierno nacional emite las normas generales a las cuales se tienen que ajustar los municipios a través de acuerdos y decretos, pero permitiendo a cada gobierno local ejercer su autonomía en cuanto al desarrollo urbano de la región, atendiendo las necesidades, las prioridades y las urgencias.

La renovación urbana ha sido continua durante el siglo XX y lo transcurrido del presente siglo, especialmente la del centro de la ciudad, aunque se ha intensificado después de la segunda mitad del siglo XX. Puntualmente, a partir del Acuerdo 7 de 1979 que introdujo los tratamientos de rehabilitación, desarrollo, redesarrollo, conservación y renovación urbana. En este contexto se concibió el primer Plan Renacentro y en el marco de éste el Plan de Renovación Centro—Sur, que son los primeros antecedentes normativos de la renovación urbana del centro de Bogotá. La primera fase de dicho plan fue la denominada Renovación Urbana de la Nueva Santafé (1986), barrio histórico obrero de población de bajos ingresos al sur del centro de la ciudad, conocido históricamente como barrio Santa Bárbara (EVB, 2013:

43—48). En esencia el Acuerdo 7 significó la flexibilización de las políticas públicas para permitir la intervención en el desarrollo urbano del capital privado, a partir de ese momento se dio vía libre a las inversiones de capital privado en los planes de desarrollo para la ciudad.

## Antecedentes normativos

Los antecedentes normativos para la actual renovación urbana del centro de Bogotá se dan en el marco de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial [POT] distrital, mediante el Decreto 190 del 2004, en el cual se incluye la exigencia de la renovación como herramienta para el desarrollo urbano. La Ley nacional 388 de 1997 —que actualizó a la Ley 9ª de 1989— exige a todos los municipios con más de 10.000 habitantes establecer un POT, como parte de la política urbana local. El artículo 9º de dicho decreto los define como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. El gobierno nacional a través del POT general establece los lineamientos para el desarrollo de las renovaciones urbanas, fija los diversos instrumentos urbanos para llevar adelante los planes y ejecutar los proyectos. Son instrumentos de primer nivel los planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos; mientras que los instrumentos de segundo nivel son los Planes Zonales, los Planes de Ordenamiento Zonal, las Unidades de Planeamiento Zonal, los Planes Parciales y los Planes de Reordenamiento; y, por último, los de tercer nivel son los Planes de Implantación, los Planes de Regularización y Manejo de usos dotacionales, y los Planes de Recuperación Morfológica (Art. 44 Decreto 190/2004).

El Decreto 190 del 22 de junio de 2004 —que compila los Decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003— revisa y establece los lineamientos del POT distrital para Bogotá en cuanto al centro de la ciudad, decretando objetivos específicos para la renovación urbana. En el artículo 8 define: “los proyectos de renovación urbana, con inversión pública, se orientarán a atraer inversión

privada para consolidar el centro de la ciudad de Bogotá como centro de la red regional de ciudades y para consolidar las centralidades a través de operaciones estratégicas”. Y en cuanto a las Operaciones Estratégicas establece en el artículo 25: “las operaciones estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada en la presente revisión.”. De esta manera, la ley nacional establece y define los instrumentos de planificación, cada municipio establece la estrategia para implementar cualquiera de estas herramientas de desarrollo urbano, mediante la adopción de los decretos aprobados, previo análisis de los Documentos Técnicos de Soporte desarrollados por cada gobierno local.

## Políticas de Renovación urbana

El principal objetivo de la política de renovación urbana para el centro de la ciudad establece:

... propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos (Art. 159 Decreto 190/2004).

El Decreto distrital 190 del 2004 que revisa el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá [POT] plantea una reorganización de la ciudad en su conjunto y especialmente para esas zonas centrales que presentan deterioro progresivo e histórico, puesto que dichas áreas despiertan altos intereses económicos de capitales privados especialmente y están sub—

explotadas, es decir que su infraestructura está subutilizada y requieren revitalización, reactivación, redesarrollo, reorganización, reconfiguración, reutilización, o renovación urbana.

Por otra parte, es importante resaltar que el capital privado es fundamental para el desarrollo urbano de la ciudad y así queda remarcado en el mismo artículo 159: “estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre”. Queda claro que es prioritario reducir al mínimo el factor riesgo para el capital privado, es decir, garantizar el retorno de las extra—ganancias para los inversores. Y esto se puede conseguir de diversas formas según el propio decreto: “promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente. Agilizar los procesos y trámites. Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la Empresa de Renovación Urbana [ERU], encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos”. El gobierno de la ciudad pone a disposición de las inversiones privadas todos los instrumentos y los organismos públicos para efectivizar los procesos; en este punto es fundamental la intervención del gobierno pero de manera indirecta, a través de la ERU, creada especialmente para cumplir ese objetivo. La promoción de proyectos atractivos para el capital privado es otro de los objetivos del programa de renovación urbana para la ciudad: “el programa busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la administración facilitará y coordinará las acciones” (Art. 305 Decreto 190/2004).

Las Asociaciones Público—Privadas juegan un papel clave en el establecimiento de las políticas urbanas para el actual desarrollo de la ciudad. Y así queda estipulado en el principal objetivo del programa de renovación: “promover el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada mediante la realización de acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio urbano”. La acción pública está delegada a la ERU quien establece los lineamientos generales basada en las leyes nacionales del POT y a las adoptadas por los diferentes decretos distritales, revisados periódicamente.

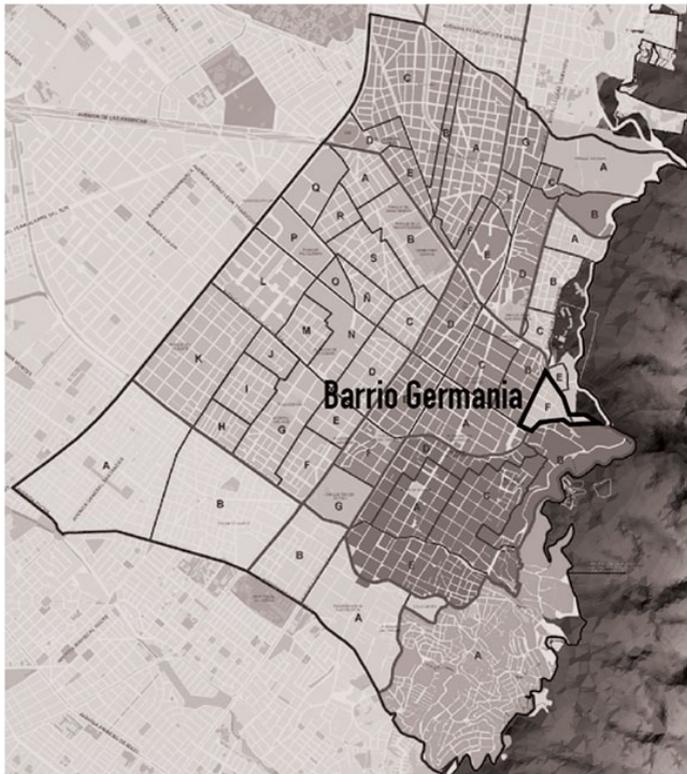
Es importante resaltar que el Decreto distrital 190 enfatiza la agilidad y facilidad que deben implementar todos los instrumentos urbanos y las entidades administrativas relacionadas, para garantizar las condiciones a la inversión privada en cada una de las operaciones estratégicas:

... de igual forma, el programa busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público. La puesta en marcha de proyectos estratégicos de renovación urbana a través de las normas y la aplicación de los instrumentos de gestión establecidos en este Plan, que permitan agilizar y facilitar el desarrollo de los proyectos. Para esto se localizan las zonas que pueden tener características adecuadas para ser renovadas, tanto por la factibilidad de desarrollar allí los programas de renovación, como por su necesidad frente a las exigencias del Modelo de Ordenamiento Territorial (Art. 305—306 Decreto 190/2004).

## **Operación Estratégica del Centro de Bogotá [OECB]**

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial [POT] distrital para la ciudad, mediante el Decreto 190 de 2004, establece la OECB. La OECB es un conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas, de instrumentos de gestión urbana, de intervenciones económicas y sociales en un área determinada y el Plan Zonal del Centro de Bogotá [PZCB] es el componente urbano de esta operación. El PZCB es un instrumento de planeamiento de segundo nivel establecido por el POT y basado en otro de primer nivel, en los Planes Maestros. La OECB fue adoptada mediante el Decreto 492 del 2007; así como el PZCB y las fichas normativas de las Unidades de Planeamiento Zonal [UPZ], que son las unidades urbanas con norma más pequeñas en la ciudad. Los límites de la zona de intervención son: la calle 39; la Avenida de La Hortúa; los Cerros Orientales; y la Carrera 30. La OECB está constituida por 39 barrios, en 4 localidades: Santa Fe, La Candelaria, Los Mártires,

Teusaquillo; con un área total de 1.750 hectáreas y un plazo de ejecución de 30 años (2007—2038). La OEGB está compuesta por 9 UPZ: UPZ—06 Lourdes, UPZ—37 Santa Isabel, UPZ—91 Sagrado Corazón, UPZ—92 La Macarena, UPZ—93 Las Nieves, UPZ—94 La Candelaria, UPZ—95 Las Cruces, UPZ—101 Teusaquillo y UPZ—102 La Sabana (ver Plano 4.1).



**Plano 4.1:** Sectores de usos (patrimonio, vivienda, servicios y comercio). Fuente: Decreto 492 de 2007

Las UPZ son áreas urbanas intermedias entre, la escala de ciudad (localidades) y la escala vecinal (barrios), que definen los usos y la normativa para cada zona de la ciudad. Las UPZ son un instrumento de planificación

urbana que representan la unidad más pequeña definida por la norma, es decir que establecen las condiciones mínimas para el desarrollo de cada zona. Cualquier intervención urbanística a menor escala de la UPZ —por ejemplo un Plan Parcial— debe remitirse a ésta para establecer las normas arquitectónicas y urbanas mínimas. Hay un total de 118 UPZ reglamentadas en la ciudad de Bogotá (a la fecha), la mayoría engloban a más de un barrio; poseedores de características físicas, sociales y económicas similares que definen los criterios para su designación. “Los criterios de ordenamiento responden a características homogéneas en los aspectos morfológicos, funcionales y de estructura urbana. Los criterios de ordenamiento de acuerdo con su objetivo se clasifican en cuatro categorías: patrimonio, vivienda, servicios y comercio” (Art. 33 Decreto 492/2007).

#### *Programas Territoriales Integrados*

El Plan Zonal del Centro de Bogotá [PZCB] adopta los Programas Territoriales Integrados [PTI] como una herramienta para llevar a cabo las intervenciones que tienen prioridad de ejecución en la ciudad. Los PTI son una “herramienta de ejecución, los cuales focalizan y priorizan las intervenciones en el territorio a corto, mediano y largo plazo”. El Decreto distrital 492 los establece y los define como “áreas delimitadas del territorio donde se concentran actividades residenciales, comerciales y de servicios en las cuales se priorizan acciones de ordenamiento (...)”. Este decreto también remarca la Asociación Público—Privada como estratégica en el desarrollo territorial: “es una herramienta de ejecución para las acciones priorizadas en el territorio en la que se coordinan actuaciones de participación multiactoral (pública y privada) para consolidar el modelo de ordenamiento del Plan Zonal del Centro. Articula proyectos urbanos, sociales y económicos” (Art. 4 Decreto 492/2007).

Los PTI establecidos para la OEGB mediante el Decreto 492 son seis: 1º) PTI—Vivienda Las Cruces y San Bernardo; 2º) PTI—Servicios y Cultural Calle 26 y Centro Tradicional; 3º) PTI—Comercio San Victorino Regional; 4º) PTI—Movilidad Mariscal Sucre; 5º) PTI—Patrimonio Teusaquillo y La Soledad; y

6º) PTI—Patrimonio La Candelaria. Todos los PTI incluyen una o varias UPZ dentro de su perímetro de actuación, en algunos casos solo una parte de ellas, dando prioridad al desarrollo de áreas estratégicas dentro de la misma zona. La escala de las intervenciones de los PTI es intermedia, está entre los planes zonales y los planes parciales, el Decreto 492 los define como “herramientas en las que se articulan proyectos urbanos, sociales y económicos que se impulsan con la ejecución de acciones públicas estructurantes, de movilidad y de espacio público, y se complementan mediante actuaciones público-privados de recuperación de patrimonio y vivienda, (...)”. Estas actuaciones Público—Privadas son los Planes Parciales que pueden ser propuestos por cualquier ciudadano —persona natural o jurídica—, empresa o por la administración pública. El decreto también incluye otros instrumentos para llevar adelante los PTI: “(...) podrán involucrar para su puesta en marcha planes especiales de protección, planes parciales de renovación urbana, planes directores de parque, planes de implantación y planes de regularización y manejo, (...)” (Art. 11 Decreto 492/2007).

## Planes Parciales

Mediante el Decreto nacional 2181 de 2006 se reglamentó parcialmente las disposiciones de los Planes Parciales contenidas en la Ley nacional 388 de 1997. En el artículo 3º de este decreto se establece que la iniciativa de los Planes Parciales, mediante proyectos, podrá ser elaborada por las autoridades municipales o distritales de planeación, por la comunidad, por los particulares interesados o en conjunto, previo acuerdo y autorización de los propietarios del suelo del área afectada. Es decir que cualquier persona natural o jurídica puede promover un Plan Parcial ciñéndose a los parámetros establecidos por los planes de ordenamiento territorial locales. Una condición expresa del plan parcial es que se deben constituir Unidades de Actuación Urbanística, en otras palabras, que se deben englobar los predios en una unidad de acción a mayor escala. Los planes parciales pueden ser propuestos para las zonas con UPZ que tengan tratamiento urbanístico de renovación urbana: en la modalidad de reactivación o

redesarrollo y en suelo de expansión. El Decreto 492 que adoptó la Operación Centro establece “la formulación de planes parciales de iniciativa privada, pública y/o mixta y la consiguiente conformación de unidades de actuación urbanística, unidades de gestión y/o etapas de ejecución para el desarrollo de zonas con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo” (Art. 9 Decreto 492/2007) (ver Plano 4.2).

Por su parte, el Decreto distrital 190 (que revisa el POT para Bogotá) define los planes parciales como “los instrumentos



**Plano 4.2:** Tratamientos urbanísticos de renovación. Fuente: Decreto 492 de 2007

que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo (...) que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, (...) de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial” (Art. 31 Decreto 190/2004). En el marco del Plan Zonal del Centro se llevan adelante varios Planes parciales de Renovación Urbana: Plan Parcial Estación Central, que propone desarrollar la estación central de integración de Transmilenio—Calle 26 y Avenida Caracas—, con la modalidad de reestructuración del trazado urbano; Plan Parcial La Sabana, localizado en la zona de San Victorino, intenta la recuperación de la estación de tren de La Sabana; y el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, propuesto y promovido por la Universidad de Los Andes en la zona de Las Aguas en el barrio Germania en el centro de Bogotá, proyecto de vivienda en altura —principalmente—, comercio local, zonal y metropolitano, oficinas y equipamientos para la universidad.

De la misma manera, el Decreto 492 del 2007 establece las condiciones para que sean propuestos y adoptados los Planes Parciales: “para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana”, es decir para todos los nuevos y futuros suelos integrados a la ciudad; “para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable”, esto aplica particularmente para las zonas degradadas del centro de la ciudad, por el interés económico que contienen; “para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo”, para áreas que requieren de la sustitución total o parcial del espacio edificado; “para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro—proyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, o el Plan de Ordenamiento Zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial” (Art. 32 Decreto 492/2007). Hay un párrafo al final del artículo que aclara: los particulares interesados podrán hacer uso del plan parcial, inclusive cuando los predios no posean dichas condiciones o no estén obligados a adoptarlo. En otras palabras, el plan parcial es el instrumento más efectivo

para desarrollar una pieza urbana, que requiere del englobe de los predios y de una importante inversión de capital público y privado.

Por otra parte, el Decreto 190 exige para el tratamiento de desarrollo, en el uso de vivienda porcentajes mínimos respecto del área total del proyecto o del plan de Vivienda de Interés Social [VIS.], objeto de subsidio público. VIS de hasta 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) o hasta 175 en la modalidad de renovación urbana, y de Vivienda de Interés Prioritario [VIP] de hasta 70 smlmv (reglamentado mediante el decreto 0075 del 2013). Los porcentajes del área total de vivienda para VIS son: en suelo urbano 20%, en suelo de expansión sur y occidente 50%, y en suelo de expansión norte 20%. Los porcentajes del área total de vivienda para VIP son: en suelo urbano 15%, en suelo de expansión sur y occidente 30%, y en suelo de expansión norte 15%. Las obligaciones mínimas establecidas “podrán cumplirse al interior de los predios objeto del tratamiento de desarrollo o trasladarse a otras zonas dentro de la misma área de expansión o urbana, o en proyectos de Metrovivienda (vivienda social), en los términos en que defina la reglamentación” (Art. 350 Decreto 190/2004).

### *Unidades de Actuación Urbanística*

Las Unidades de Actuación Urbanística [UAU] son áreas de suelo urbano constituidas por uno o varios predios, inmuebles o manzanas para el desarrollo urbanístico de una zona determinada, mediante el englobe —la transformación en una unidad— que permite convertir el área en tratamiento en una sola pieza, en términos jurídicos y urbanos, es decir, que todos los propietarios individuales ceden sus derechos de posesión para convertir la unidad en una especie de propiedad común. Será propiedad común mientras se lleva a delante el desarrollo del proyecto y que le permitirá al promotor actuar sin necesidad de mediar con los propietarios, para tomar cualquier decisión o para realizar trámites intermedios. Mediante la constitución de las UAU en un Plan Parcial la norma urbanística de mayor jerarquía, la UPZ, permite el aumento del límite de construcción en altura y de ocupación del predio. De esta manera se multiplican las posibilidades de construir más

pisos —más metros cuadrados— y de mayor ocupación horizontal del terreno —en el primer nivel—, sujeto a las condiciones de edificabilidad para cada caso. En otras palabras, se aumentan el índice de construcción (la cantidad total de metros cuadrados que se pueden construir en altura, el porcentaje de construcción) y el índice de ocupación (la cantidad de metros cuadrados que se pueden construir en planta, el porcentaje de ocupación).

El artículo 39 del Decreto distrital 492 del 2007, que adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, define que se establecen las UAU “con el fin de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura general y local para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios” (Art. 39 Decreto 492/2007). Esto con el fin de aplicar los mecanismos de la distribución equitativa de cargas y beneficios, es decir que para cada UAU se asignan los cargos correspondientes de la infraestructura urbana pública, de las cesiones de suelo, de la contribución por valorización y la participación de plusvalías generadas por el plan parcial, tanto para la administración local como para los promotores. Es necesaria la constitución de una entidad gestora que lleve a cabo la integración inmobiliaria del patrimonio autónomo, quien será la encargada de asignar y regular el reparto equitativo entre todas las unidades, dependiendo de la cantidad de área comprometida por cada propietario en el proyecto, generalmente lo hace una fiduciaria privada que se encarga de administrar dicho patrimonio.

La Ley nacional 388 de 1997 establece la condición para conformar la UAU: que los propietarios representantes del 51% del total de la superficie comprometida en la UAU estén de acuerdo con la conformación de la unidad. Una vez aprobada los propietarios del porcentaje restante que no estén de acuerdo con la unidad serán objeto de los procesos de enajenación voluntaria. Y posteriormente, si no hay acuerdo, de expropiación por vía judicial —cuando se trate de bienes de utilidad pública o de interés social— y de expropiación por vía administrativa, con referencia a los valores del suelo previos a la valorización objeto del Plan, o con el descuento anticipado

de las valorizaciones que hayan tenido lugar en los inmuebles en cuestión. Los propietarios que estén de acuerdo y participen de la UAU mediante el englobe de su propiedad, harán parte del proyecto objeto del plan parcial así como de las cargas y beneficios generados por el Plan. El artículo 40 del Decreto 492 define las condiciones “para la concertación con los propietarios de la delimitación de las unidades de actuación urbanística, (...). La Administración Distrital definirá el proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística y la pondrá en conocimiento de los titulares de derechos reales sobre la superficie de la unidad de actuación y sus vecinos” (Art. 40 Decreto 492/2007).

## **Recuperación de plusvalías**

Los mecanismos de recuperación de plusvalías parten de la premisa que los aumentos en el valor del suelo son el producto de la acción pública sobre el territorio y no de la acción individual de los propietarios, con lo cual, el gobierno local tiene derecho a ser partícipe de esos incrementos del precio de los inmuebles debido a la acción colectiva de la sociedad. Así como de la necesidad de hacer partícipe a los propietarios de las cargas generadas por las obras públicas y que se ven reflejadas en los precios del suelo, y en el otro sentido también, cuando las obras públicas o las decisiones del gobierno afectan los precios del suelo produciendo minusvalías, teniendo que indemnizar a los propietarios de los predios. Estos instrumentos aparecen como mecanismos para financiar el desarrollo de la ciudad, no obstante, presentan ventajas y desventajas: como estar legitimados históricamente por la sociedad y tener una alta aceptación dentro de los ciudadanos, pero, que al mismo tiempo representan una debilidad estatal en cuanto a la capacidad financiera de desarrollar la infraestructura pública y de tomar la iniciativa en el desarrollo de la ciudad.

Las herramientas con las que cuenta la legislación nacional para la recuperación de plusvalías tienen una larga historia, tanto en el papel como en la práctica. La Contribución por Valorización es una de las principales

herramientas que se utiliza desde las primeras décadas del siglo XX y aparece en la legislación en la Ley 25 del año 1921. Es la contribución proporcional que todos los beneficiarios de las obras públicas hacen al gobierno local como resultado del incremento del valor de las propiedades, contribución que es invertida en el mismo lugar donde se realiza la mejora ya que es cobrada de manera anticipada, por lo tanto, esta recuperación no puede ser invertida en otro lugar puesto que el gobierno local cobra una obra que en efecto es realizada. En otras palabras, ese dinero recaudado no puede ser invertido en el desarrollo de otro sector, porque al no ser visible en el lugar donde se recupera el dinero no tendría validez ni sería legitimado por la población aportante. Uno de los principales inconvenientes de esta herramienta es que el dinero es cobrado de manera anticipada, aun sin que el propietario reciba el beneficio de manera líquida, es decir que se está cobrando un beneficio de manera anticipada sin que el propietario del inmueble lo haga efectivo, razón que ha servido para que pierda validez este instrumento que contribuyó especialmente para financiar la obra pública (Decreto 536 de 1981).

La herramienta denominada Participación en Plusvalías que actualmente tiene mucha difusión y aceptación a nivel nacional, parte de la experiencia de la contribución por valorización, pero a diferencia de la anterior es más discreta puesto que la inversión no necesariamente se hace donde se realizó la recuperación. Esto se da, no solo porque se recuperan las valorizaciones por obras públicas, sino además por cambios en la normatividad referidos a los usos del suelo y a los derechos de construcción sobre un terreno determinado. Otra diferencia importante —y es una de las razones de su legitimidad social— es que se hace efectiva en el momento que se realiza la transacción, es decir, cuando el propietario hace efectivo el beneficio. Esta contribución puede ser en dinero, en especie con parte del terreno objeto de la valorización, en el mismo lugar o con un terreno diferente. Los gobiernos municipales tienen la potestad de aplicar cuando deseen cualquiera de los dos instrumentos en los proyectos o en los lugares que consideren convenientes, con la condición de no aplicar los dos instrumentos a un mismo proyecto. La idea central de la política de recuperación de plusvalías es focalizarse en los incrementos

importantes de los valores del suelo, en los grandes proyectos urbanos (Art. 84—90 Ley 388/1997).

Según la Ley 388 son hechos generadores de la participación en plusvalías, además de las acciones urbanísticas públicas: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de los usos del suelo; la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez. El cálculo del total de la plusvalía será la diferencia entre el valor del suelo previo al hecho generador y el valor posterior a la declaración de la acción (método residual), esa diferencia se va a dividir entre el propietario del suelo —o el promotor— y la administración local, el porcentaje de participación del gobierno va desde el 30% hasta el 50%, dependiendo de las características del proyecto, generalmente es del 50% en las renovaciones urbanas. Para el cálculo del efecto plusvalía el Instituto Geográfico Agustín Codazzi delimitará el área de impacto y establecerá los precios del suelo de los inmuebles objeto de los hechos generadores antes y después de la actuación urbanística, de esta forma se conocerá la plusvalía (Art. 74—81 Ley 388/1997).

El método residual es un mecanismo que permite al promotor inmobiliario calcular la participación en plusvalías, dicho resultado es bajo en comparación con el total de las ganancias del proyecto, puesto que representa el 1.5% del total de las ventas y el 5% de las ganancias netas, aproximadamente. De hecho, la rentabilidad neta generada por el Plan Parcial Triángulo de Fenicia representa el 20% de la venta total del proyecto, es decir que los costos directos e indirectos del plan reportados en el modelo financiero están por encima de los precios reales del proceso de construcción. Esto con el fin de reducir la participación en plusvalías del gobierno distrital y de los propietarios del suelo participantes, para aumentar las rentabilidades finales del proyecto, que en definitiva son las que dan la viabilidad económica y el superávit al plan parcial, apropiadas por el promotor inmobiliario y por los inversionistas.

Por otra parte, en el Plan Parcial la universidad de Los Andes compra en teoría, los predios para ser englobados muy por debajo del precio fiscal —a la mitad del precio catastral en promedio—, pero reporta en el modelo financiero del Documento Técnico de Soporte (presentado al gobierno distrital para efectos del cálculo de la participación en plusvalías) el precio comercial de los predios —al doble del precio fiscal en promedio. De esta manera, reporta los precios comerciales del suelo (los más altos) para poder reducir la participación en plusvalías del gobierno distrital y de los propietarios del suelo que decidan participar del plan parcial. Este método para el cálculo residual de la participación en plusvalías del plan parcial es analizado en el capítulo —5— de la presente investigación.

## **Empresa de Renovación Urbana**

La Empresa de Renovación Urbana [ERU] de Bogotá D.C. (Distrito Capital) fue creada mediante el Acuerdo 33 del 10 de noviembre de 1999, es una empresa industrial y comercial vinculada a la Secretaría Distrital del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. El objetivo principal de la ERU es gestionar, liderar, promover y coordinar las actuaciones urbanísticas mediante programas de renovación y redesarrollo de proyectos estratégicos en el suelo urbano, pero en ningún caso puede ejecutar las obras de forma directa. Algunas funciones de la ERU son: participar en la elaboración y formulación de planes parciales y unidades de actuación urbanística, y coordinar los procesos necesarios para su formalización e implementación; adquirir por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa, los inmuebles que requieren para el cumplimiento de su objeto; participar en cualquier tipo de sociedades, siempre y cuando su objeto social esté directamente relacionado con el de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D.C (Art. 2, 4 Acuerdo 33/1999).

En la revisión del POT para la ciudad a través del Decreto 190, se establecieron algunas facultades que priorizan la intervención privada en el desarrollo de

la ciudad, por ejemplo el artículo 308 define: “facilitar el desarrollo de los proyectos de renovación, promoviendo los programas, agilizando su gestión ante las entidades distritales y, en general, poniendo a disposición de los interesados una estructura de gestión que tenga capacidad de respuesta a las intenciones del sector privado”. En este punto se requiere de una gestión eficaz y eficiente de la administración pública para que los inversionistas privados se sientan atraídos por los proyectos de desarrollo urbano, una buena imagen permitirá la llegada de importantes capitales privados. Es indispensable “generar incentivos que beneficien a los interesados en este tipo de procesos”, porque no solo una buena administración atraerá a los inversores, es necesario seducirlos con buenos incentivos, ya sean de carácter impositivo como descuentos, exenciones, financiación fiscal, o con la garantía de importantes rentabilidades urbanas —plusvalías. (Art. 308 Decreto 190/2004).

La ERU es la intermediaria en la creación de las Asociaciones Público—Privadas que intervienen en el desarrollo urbano de Bogotá, puntualmente en la actual Operación Estratégica, no obstante existen iniciativas públicas, privadas y mixtas también gestionadas por la empresa de renovación. Actualmente la ERU lidera varios proyectos en el centro de la ciudad: Manzana 5 centro Cultural de España, vivienda en altura y centro comercial; San Victorino Centro Internacional de Comercio Mayorista, mega—centro comercial; Proyecto Urbano Integral Avenida Comuneros, de vivienda y comercio; Proyecto Integral Estación Central: vivienda en altura, oficinas y comercio. Además presta servicios a los proyectos de iniciativa pública, privada y mixta como operador urbano para la renovación, en gestión pública privada, gestión y operación de proyectos inmobiliarios, en consultoría de proyectos urbanos e inmobiliarios, gerencia y coordinación de convenios interadministrativos.

Los servicios ofrecidos por la ERU la consolidan como una empresa más del mercado, que busca por un lado su propio beneficio económico, es decir, el beneficio para la administración de turno de aumentar los fondos fiscales y tener autonomía en la toma de decisiones, ya que así está estipulado en su creación. Y por otra parte, ofrece beneficios económicos

para los inversores privados nacionales y extranjeros, vendiendo a la ciudad como un lugar estratégico para realizar inversiones y sobre todo avalada por el gobierno local y legitimada por la sociedad en su conjunto. Así queda estipulado en el portafolio de servicios de su página oficial en internet:

Buscamos la participación del sector privado, nacional y extranjero, para la creación de proyectos de alta rentabilidad social y económica para la ciudad. Queremos ser la empresa más importante en gestión de suelo en Bogotá, reconocidos por nuestra ágil, transparente y efectiva gestión. En el 2016 la Empresa de Renovación Urbana será reconocida nacional e internacionalmente como una empresa líder en la promoción, gestión y desarrollo de proyectos urbanos integrales de suelo urbano, que impacten el planteamiento y la ejecución de las políticas de renovación y revitalización urbana, consolidando la confianza y participación de los sectores público y privado, haciendo de ella una empresa rentable.

## **Empresa de renovación Virgilio Barco**

La empresa de renovación urbana Virgilio Barco fue creada por el gobierno nacional para el desarrollo de proyectos urbanos propiedad de la Nación, en bienes públicos a escala de país. Empresa creada mediante el Decreto—Ley 4184 de noviembre de 2011, como una sociedad pública por acciones simplificadas [S.A.S.], regida por el derecho privado y vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. “Desde su creación y a la fecha la Nación es el único dueño de la sociedad, pero a futuro tiene la capacidad de abrir su estructura de capital a otras entidades oficiales y a la inversión privada”. Su principal objetivo es identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos de renovación, conservación o desarrollo urbano en todo el país, dentro del marco jurídico y el respeto a las competencias de cada nivel territorial, como es descrito en su página oficial de internet.

Si bien la agencia Virgilio Barco fue creada para administrar proyectos de propiedad de la Nación, a través de ésta el gobierno nacional está promoviendo

el proyecto Ministerios, que tiene gran impacto en el actual proceso de renovación urbana del centro de Bogotá, en el desplazamiento de habitantes de bajos ingresos y de comerciantes históricos. El proyecto Ministerios tiene como principal objetivo llevar de vuelta al centro de la ciudad actividades administrativas; no obstante la información oficial disponible no es clara acerca de las características y condiciones de los proyectos. La intervención urbana tendrá lugar en el denominado centro cívico de la ciudad y en lo que queda del barrio Santa Bárbara (expropiado constantemente), afectando a habitantes y a comerciantes tradicionales. Las principales obras serán edificios institucionales y centros comerciales en altura, conservando algunas construcciones con protección patrimonial. El proyecto aún no está definido pero los actuales propietarios de comercios y de viviendas ya están siendo expropiados e indemnizados, inclusive por debajo de los precios fiscales.

El proyecto Ministerios tendrá cinco manzanas sobre la Carrera 10ª (entre calles 6ª y 10ª), dos manzanas en el actual barrio Santa Bárbara y, una manzana que fue expropiada al mismo barrio para la construcción de la urbanización Nueva Santafé (1986); ésta fue una de las manzanas que nunca se construyó, quedando reservada para futuros proyectos. El gobierno nacional, además de expropiar y expulsar a los habitantes de la parte norte del barrio Santa Bárbara en la década de 1980 —para el proyecto de vivienda Nueva Santafé—, está expropiando todas las viviendas y expulsando a los residentes que permanecieron en la zona sur del barrio para la ejecución del actual proyecto Ministerios, así como a todos los comerciantes de los locales de las prendas militares, de las litografías y de calzado del barrio La Catedral, donde también se desarrollará el proyecto.

La indemnización ofrecida por el gobierno nacional a todos los comerciantes afectados, así como el precio de las propiedades de todos los habitantes afectados, no cumple con los requerimientos de la población, puesto que son muy bajas y no garantizan la reinversión en un comercio o en una vivienda similar en otro lugar de la ciudad; eso sin mencionar que los comercios hacen parte de redes económicas, es decir que su actividad requiere de cadenas de comerciantes que también se verán afectados indirectamente. La agencia de renovación urbana está ofreciendo los precios catastrales de las propiedades

a los expropiados e indemnizaciones de lucro cesante demasiado bajas y que no responden a la realidad, ni a las necesidades de los afectados. La agencia de renovación inició las expropiaciones sin tener el proyecto y los diseños definidos y aprobados, enviando notificaciones e intimidando a los propietarios que serán expulsados de la zona en cuestión. La agencia inició la negociación con algunos residentes que decidieron salir del sector recibiendo los precios fiscales por los predios.

### **Decreto 562 de 2014**

Mediante el Decreto distrital 562 de 12 de diciembre del 2014 se reglamentaron las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporaron áreas a dicho tratamiento, se adoptaron las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictaron otras disposiciones. El Decreto 562 de Renovación Urbana estableció la densificación del denominado Centro Ampliado de Bogotá que comprende un área mayor a la del Plan Zonal del Centro, aumentando el límite de construcción en altura, permitiendo el empate de culatas —fachadas laterales cerradas— y el escalonamiento de los nuevos edificios, para permitir la iluminación y la ventilación natural de todas las construcciones. El decreto definió las normas arquitectónicas y urbanísticas mínimas para la densificación de la ciudad: de altura, de aislamientos laterales y posteriores, de distancia entre edificios y todas las normas referentes al desarrollo de la renovación urbana.

Por otro lado, el decreto estableció las condiciones para los aportes de los propietarios del suelo a la ciudad, mediante las obligaciones urbanísticas que producen los nuevos proyectos urbanos. Estos aportes se pueden dar de tres maneras: la primera es a través de la cesión de una parte del suelo en el sitio de la construcción, cuando dicha cesión supere los 2000 metros cuadrados; la segunda opción es aportando suelo en otros sectores de la ciudad, cuando la cesión no supere los 2000 metros cuadrados; y la última es mediante la compensación en dinero de dicha cesión, cuando no supere los 2000 metros cuadrados. Pago que se puede realizar en el momento de solicitud de la

licencia de construcción o diferirlo en cuotas durante el período de desarrollo del proyecto, de construcción. Cuando se define la compensación en dinero se debe realizar en todos los casos un aporte inicial del 30% del total, del total del aporte en dinero el 50% irá para el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, el 50% restante para el Instituto de Desarrollo Urbano (Art. 20, 25 Decreto 562/14).

El decreto pretende densificar el centro y promover una ciudad compacta, no obstante producirá el aumento automático de los precios del suelo al elevar su capacidad de construcción, es decir al cambiar la normatividad del sector. El principal aumento de construcción en altura solo se dará mediante los Planes Parciales que requieren de una gran inversión privada, con lo cual solo serán promovidos por entidades que tengan posibilidades de solvencia económica, esto significa que ningún ciudadano del común ni siquiera asociándose con todos sus vecinos lo podrían proponer. Es decir que los primeros habitantes que saldrán del centro serán aquellos que no tienen las posibilidades económicas de permanecer allí, los pobladores de bajos ingresos. La noble intención es de no expulsar a los antiguos residentes, pero veamos el caso de Manzana 5 en Las Aguas: expropiación total de los residentes originarios para construir un proyecto cultural, el resultado fue la construcción de un proyecto de torres de vivienda dirigido a capas sociales superiores de las que habitaron el sector históricamente, proyecto que es analizado en el capítulo —5— de la presente investigación.

### **Síntesis**

La renovación urbana de la ciudad supone una legislación histórica de avanzada, en cuanto a la disposición de una gran variedad de instrumentos, herramientas y mecanismos de planificación urbana. Normatividad tratada y actualizada a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, legislación que está actualmente en la base de discusiones políticas y académicas. Sin embargo, que sigue reproduciendo una ciudad fragmentada espacialmente, que desde la década de 1970 ha favorecido negocios inmobiliarios privados, especialmente

en aquellos lugares donde se (re)producen altas rentabilidades urbanas — plusvalías. Los Planes Parciales son el mejor ejemplo de un instrumento diseñado para favorecer la inversión privada de todas las maneras posibles, con la complicidad y la pasividad de la administración pública a través de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, empresa creada para facilitar y abonar el terreno de aquellos lugares donde se van a llevar a cabo los grandes proyectos. El Estado es un actor cómplice en el desarrollo urbano de la ciudad mediante la creación y promoción de las políticas públicas a través de la legislación urbana, si bien posee una política compleja, protege especialmente a los negocios privados en el medio construido; finalmente somos gobernados por los representantes que las empresas interesadas en el desarrollo urbano ponen a su servicio.

Pero, ¿qué es lo que motiva estas iniciativas más allá de una ciudad compacta y bien aprovechada? Las altas rentabilidades urbanas que posee el centro de la ciudad son el motor de desarrollo, rentabilidades iniciales que serán divididas entre los promotores inmobiliarios privados y la administración distrital, mediante el mecanismo conocido como la participación en plusvalías. No obstante, nunca se menciona las rentas urbanas —plusvalías— que se producirán por el cambio de la normativa y del uso del suelo: cómo y quién se las apropiará. Tampoco se menciona el aumento automático exponencial de los precios del suelo y por lo tanto de los nuevos inmuebles. El costo de vida se ajustará automáticamente a los precios del suelo, con lo cual cuando suban los precios de los inmuebles inmediatamente subirá el costo de vida, entonces la densificación propuesta solamente va a conseguir que se suban los precios de alquiler y de compra de vivienda, haciendo una ciudad cada vez más costosa para el habitante tradicional, promoviendo la salida de pobladores de bajos ingresos económicos. Esta es la nueva apuesta del gobierno local para promover la renovación urbana del centro de Bogotá, beneficiando a los promotores inmobiliarios, a los constructores y algunos propietarios individuales. La modificación de la norma eleva los precios del suelo, promoviendo los negocios inmobiliarios y la especulación de los precios de todos los predios en el área afectada. Es necesario analizar qué tipo de ciudad compacta se está promoviendo.

## 5• Plan Parcial del barrio Germania

---

El Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia es un nuevo capítulo de la larga historia de la renovación urbana del centro de la ciudad, la reconfiguración urbana del centro de Bogotá ha sido de alguna manera constante desde la década del 70, casi ininterrumpida. Reconstrucción soportada y legitimada por el gobierno local a través de una extensa tradición legislativa, con una normatividad de antaño y de avanzada, con múltiples herramientas e instrumentos de planificación urbana. No obstante, este instrumento de intervención urbana denominado Plan Parcial es uno más de todos los ejemplos de instrumentos y herramientas que propone la legislación urbana desde la Ley nacional 388 de 1997, que prioriza los negocios privados mediante las actuaciones público—privadas. La legislación es flexible puesto que no especifica las condiciones para los proyectos de renovación urbana, puntualmente los Planes Parciales dejan las puertas abiertas para que los promotores propongan las densidades de construcción, límites de desarrollo que solo se consiguen englobando los predios, es decir que ningún propietario individual puede conseguir por sí solo.

La zona objeto del plan parcial quedó fuera de la legislación de conservación y de mejoramiento barrial, está en la periferia del barrio La Candelaria — centro histórico tradicional de la ciudad— y del barrio Bosque Izquierdo que tienen tratamiento especial de conservación y, del barrio La Paz centro (piedemonte de los cerros orientales) que tiene tratamiento de mejoramiento barrial. Germania es el único barrio del sector que no está protegido por algún tipo de tratamiento de permanencia, es decir de conservación o de mejoramiento barrial, por el contrario tiene tratamiento de renovación urbana. La universidad de Los Andes, en un contexto en el que estudió la

posibilidad de ampliar su infraestructura, aprovechó la oportunidad que le brindaban los Planes Parciales; de esta manera evitó el traslado de la institución del sector y amplió su planta física, extendiendo la oferta de vivienda para los estudiantes y de actividades complementarias para la universidad. El hecho de que el barrio tenga tratamiento de renovación no es casual, puesto que desde el Acuerdo 7 de 1979 ya se había contemplado la posibilidad de reconstruir el barrio. Históricamente el barrio Germania fue marginado, desde la misma concepción estaba relegado al borde industrial de la ciudad, pues fue allí donde se localizaron muchas industrias, debido a su cercanía con fuentes de agua natural y con la propia ciudad.

El barrio Germania tiene características que lo han perfilado continuamente como barrio renovable: la localización respecto al centro de la ciudad, la baja densidad de las construcciones, la alta oferta de transporte público, la cercanía con varias universidades (América, Los Andes, Jorge Tadeo Lozano), la rápida accesibilidad por la ubicación periférica dentro del centro y por las avenidas que lo rodean, la cercanía con el centro financiero. Pero sobre todo, el no ser un barrio consolidado debido al proceso de urbanización que se estaba dando a través de la autoconstrucción de habitantes de bajos ingresos, es decir, con un desarrollo parcial. El interés privado por intervenir en el sector, radica en comprar suelo barato y venderlo valorizado, de hecho los intereses siempre estuvieron latentes sobre el barrio debido a la localización privilegiada en la zona. El Plan Parcial Triangulo de Fenicia es solo uno de los ejemplos de otros tantos proyectos que se están llevando a cabo en la ciudad, bajo esta misma modalidad. En este punto surgen algunas cuestiones: ¿cuáles son los verdaderos intereses en el desarrollo de este tipo de instrumentos y en el barrio Germania en especial?, ¿cuáles son las características de estos emprendimientos y por qué se dan?

### **Unidad de Planeamiento Zonal—La Macarena**

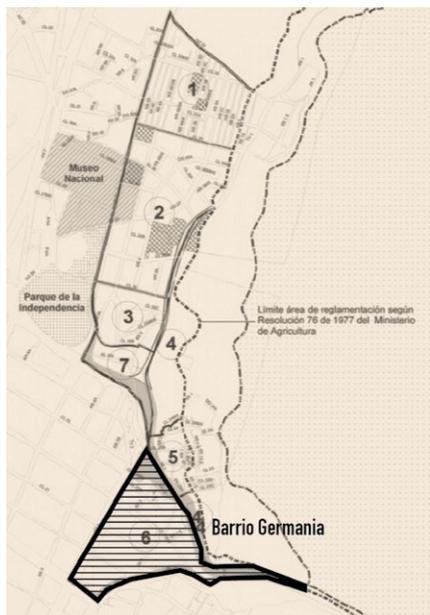
El barrio Germania es parte de la Unidad de Planeamiento Zonal 92 [UPZ] La Macarena, además de los barrios: Bosque Izquierdo, Monserrate,

La Macarena, La Paz centro y La Perseverancia. Definida por el uso predominante de residencial consolidado, tiene un área total de 85.9 ha. Limita al norte y al oeste con la UPZ—91 Sagrado Corazón, al este con los Cerros Orientales, y al sur con la UPZ—93 Las Nieves y la localidad de La Candelaria. La UPZ—92 La Macarena fue reglamentada mediante el Decreto distrital 492 de 2007; junto con las fichas normativas, los cuadros y las planchas correspondientes, e incorporada al tratamiento de renovación urbana en la modalidad de reactivación. Los criterios de ordenamiento en la categoría de vivienda son “fortalecer el sector residencial, promover el desarrollo de proyectos urbanísticos que generen repoblamiento, consolidar las actividades de vivienda con usos complementarios, los servicios personales y el comercio vecinal, estructurar un espacio público articulado con los cerros orientales y el parque de la Independencia” (Art. 27, 33 decreto 492/2007).

Los siete sectores normativos, los tratamientos y las modalidades definidas por la ficha normativa de la UPZ—92 coinciden con los barrios que la conforman: (1) La Perseverancia con tratamiento de consolidación en la modalidad de densificación moderada y (2) La Macarena con las mismas características; (3) Bosque Izquierdo con tratamiento de conservación en la modalidad de sector de interés cultural con desarrollo individual y (7) Bosque Izquierdo renovación urbana en reactivación; (4) Monserrate con tratamiento de consolidación en la modalidad de sectores urbanos especiales; (5) La Paz con mejoramiento integral (según Resolución 1126 de 1996); y (6) Germania con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo o reactivación (ver Plano 5.1). Por otro lado, para la aplicación del efecto plusvalía son hechos generadores: la asignación de usos con mayor rentabilidad para el sector normativo del barrio (1) La Perseverancia; y la asignación de mayor edificabilidad para el sector normativo del barrio (7) Bosque Izquierdo. Para los decretos que adopten Planes Parciales definirán los hechos generadores de plusvalías que en ellos se presenten (Art. 37, 40 decreto 492/2007).

En la plancha 2 de la UPZ—92 se definen los usos permitidos para el barrio Germania (denominado por la norma como Fenicia, debido al

**Plano 5.1: UPZ—92**  
**Sector normativo**  
**(6): PPTF. Fuente:**  
*Decreto 492 de 2007*



nombre adoptado por el Plan Parcial) de acuerdo al tratamiento de renovación urbana en la modalidad de Redesarrollo—Reactivación, exceptuando la manzana donde están ubicadas actualmente las Torres Fenicia y el edificio Julio Mario Santo Domingo —propiedad de la universidad. Los cuadros de usos establecen como uso principal: la vivienda unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar; así como equipamientos educativos de escala zonal o urbana; culturales de nivel zonal, urbano o metropolitano; salud de escala local; servicios turísticos de nivel urbano; servicios alimentarios de escala zonal; servicios de comunicación y entretenimiento de nivel zonal o urbano. Como usos complementarios define: equipamientos educativos, culturales y bienestar social a escala vecinal; defensa y justicia de escala zonal; servicios de la administración pública y financieros a nivel zonal o

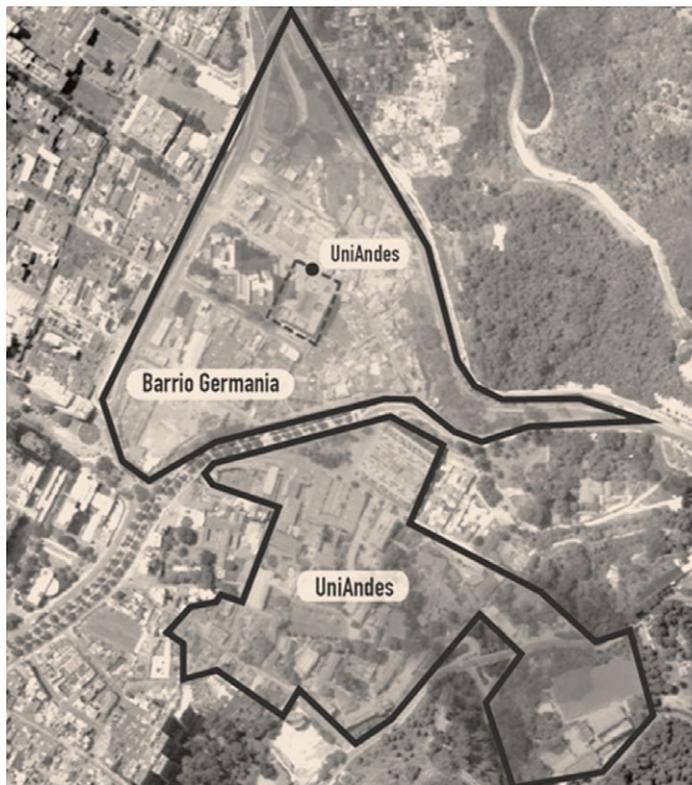
urbano; servicios a empresas e inmobiliarios y estacionamientos de nivel urbano; servicios profesionales y técnico especializados a escala vecinal o zonal; servicios de comunicación y entretenimiento de nivel vecinal; almacenes, supermercados y centros comerciales de hasta 6.000 m<sup>2</sup> de área de ventas a escala vecinal, zonal o urbana. Por último, define como usos restringidos: servicios de la administración pública, financieros, turísticos, comunicación y entretenimiento de nivel metropolitano.

En la plancha 3 de la UPZ—92 se establece la edificabilidad permitida para el barrio Germania, excluyendo la manzana de las Torres Fenicia y el edificio Julio Mario Santo Domingo. Establece un índice máximo de ocupación (I.O.) del terreno de 0.70 —de construcción bajo cubierta: es decir que el porcentaje del área del predio que se puede construir es del 70% del total del terreno. Una altura máxima de construcción de dos niveles, con la salvedad de que para conseguir mayores alturas se puede hacer mediante la adopción de los Planes Parciales. Y un índice máximo de construcción (I.C.) del terreno de 1.4 —resultado de multiplicar el índice de ocupación máximo por la altura permitida: es decir que se pueden construir un total de metros cuadrados que no superen el 70% del área del terreno en una altura máxima de dos niveles. Además, la plancha 3 muestra la información completa de la edificabilidad permitida en cada sector de la UPZ, las especificidades y las condiciones de cada zona. De la misma manera la plancha 2 muestra la información correspondiente a los usos permitidos en toda la UPZ—92 La Macarena sector por sector, así como las especificaciones para cada uso mencionado y los usos no permitidos en cada zona, no solo para el barrio Germania.

## **Barrio Germania**

Está ubicado al norte del centro histórico de Bogotá, frente a los cerros orientales límite natural de la ciudad, en un triángulo formado por la Av. Circunvalar, la Carrera 3<sup>a</sup>, el Eje Ambiental y la Calle 19. Los límites son: por el oeste el barrio Las Nieves, por el este los Cerros y el barrio La Paz (centro) y por el sur el barrio de Las Aguas (ver Mapa 5.2); posee un estrato

socioeconómico bajo en la zona norte y medio—bajo en la zona sur del barrio. La aparición del barrio es histórica junto con la del crecimiento de la ciudad hacia la periferia noreste, se caracterizó por ser un barrio de origen obrero, fue lugar de la aparición y desaparición de industrias de diverso tipo, inclusive de conventos de monjas adventistas y de la cárcel de mujeres de la comunidad del Buen Pastor. Por allí pasa el río San Francisco, de especial importancia para la fundación de la urbe, puesto que fue una de las fuentes de agua potable y de recreación. La importancia histórica del barrio estuvo ligada a la cercanía con la



ciudad, característica que le daba localización privilegiada en cuanto a transporte, acceso a las principales fuentes de empleo y de servicios. El barrio pertenecía al sector de Las Nieves antes de que se consolidara como Germania en el siglo XX, es precisamente en este siglo cuando adquiere relevancia y la mayor parte de su historia.

El barrio tomó el nombre de la cervecería Germania, fundada allí a principios del siglo XX por Rudolf Kohn inmigrante alemán maestro cervecero ex empleado de la cervecería Bavaria; los límites actuales del barrio fueron definidos posteriormente a la aparición de la cervecería, por esta razón las instalaciones están en el barrio vecino de Las Aguas, algunas siguen funcionando como edificios de la universidad de Los Andes. La cervecería fue una de las principales fuentes de empleo de los antiguos residentes del barrio, funcionó hasta los años 60 cuando fue adquirida por su más fuerte competidora, Bavaria. También fue la sede de la fábrica de vidrios Fenicia fundada por el alemán Leo Kopp, quien fue el mismo fundador de la cervecería Bavaria; Fenicia abastecía las botellas de vidrio para la cervecería que funcionaba muy cerca del barrio Germania, en el actual Parque Bavaria. La fábrica Fenicia funcionaba donde actualmente se encuentran las Torres Fenicia, proyecto de vivienda multifamiliar construido en los años 70 (dos torres de 31 pisos), durante una de las fases de la renovación urbana del centro de Bogotá. Antes de la fábrica Fenicia funcionaron en el mismo predio la cervecería Guzmán y posteriormente la cervecería Inglesa, también compradas por Bavaria a finales del siglo XIX. La fábrica de vidrios fue vendida en la década del 40 a la empresa de cristalería Peldar, quien abandonó el predio donde hoy se erigen las dos torres, de donde tomaron el nombre de los edificios y del Plan Parcial.

La mitad del siglo XX trajo al barrio un hecho que le cambió el destino: la fundación de la universidad de Los Andes. El establecimiento de la institución educativa modificó el perfil del barrio obrero y de las casas bajas coloniales hechas con adobe (mezcla de barro y paja seca, y tejados de paja seca, posteriormente de tejas de barro cocido) por construcciones en otros materiales y con mayor altura, así como de edificios propios de la época moderna en la ciudad. Sin embargo, el cambio más fuerte se da

**Mapa 5.2: Barrio Germania y UniAndes.** Fuente: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co), elaboración propia

en el perfil de los antiguos habitantes y de la población flotante referente a la universidad, residentes tradicionales que se tuvieron que acomodar a las nuevas circunstancias del barrio, a la llegada de nuevos consumidores en continuo crecimiento y de capas sociales más elevadas. La universidad surgió como una institución para estudiantes de alto poder adquisitivo, con lo cual el barrio se tuvo que adaptar para recibir a los nuevos pobladores ocasionales que precisaban servicios especiales; el giro del barrio fue radical. Con la llegada de nuevas tecnologías para la construcción y por ende de edificios más modernos, también se modificó el perfil del habitante tradicional, aparecieron diferentes capas sociales de mayor ingreso, pero la mayor parte del barrio continuó siendo habitado por residentes de categorías sociales bajas.

Desde entonces, se vio el marcado contraste entre la vanguardia de las construcciones de la universidad y el atraso, por lo menos tecnológico de las demás construcciones, además del contraste entre los habitantes tradicionales y la población referente a la institución educativa. Si bien la universidad en su mayoría está localizada en el barrio vecino de Las Aguas, tiene un gran impacto e influencia sobre Germania, ya que a través de éste se accede a la institución desde la Carrera 3ª. Es en el barrio Germania donde se da el mayor comercio referente a la universidad (restaurantes, estacionamientos, papelerías, bares) por la diferencia de renta del suelo, es decir que es más barato comprar en el barrio, además del espacio público que comparten: el parque Germania y el Eje Ambiental (sobre el río San Francisco). La universidad de Los Andes se ha ido extendiendo históricamente por toda la zona, especialmente en el barrio de Las Aguas desde la década del 40 hasta nuestros días, casi hasta el punto de desaparecerlo por completo, conservándose solamente algunas construcciones antiguas. En cuanto al barrio Germania la expansión sobre éste se inició con la compra de varios predios, debido a los bajos precios del suelo respecto al sector, y a la posterior construcción del edificio Julio Mario Santo Domingo (2008) sede de la facultad de administración.

### *Caracterización de la población y del barrio Germania*

El barrio Germania tenía aproximadamente 500 habitantes en el 2011 (160 hogares), 62 por ciento poseían algún tipo de título de propiedad y el 38 por ciento alquilaban dentro del barrio. El 62% de la población en edad activa poseía un empleo, 17% atención del hogar y el 10% sin empleo, del total de la población empleada el 70% trabajaba o tenía su trabajo en el centro de la ciudad, es decir que sus desplazamientos laborales eran en el sector. El promedio de edad del barrio era de 33,8 años, el 52,5% de la población eran mujeres y los habitantes mayores de 25 años representaban el 62,2% en el barrio. El ingreso económico no superaba los 2 salarios mínimos mensuales vigentes por hogar producto de: la inestabilidad e informalidad laboral, el bajo nivel educativo, economías de subsistencia e informales sin contrato laboral. El 75% de los hogares estaba afiliado al régimen subsidiario, los niños y adolescentes entre 0 a 19 años de edad estudiaban en el sector; los adultos entre 20 a 40 años de edad eran los proveedores económicos; los adultos mayores entre 61 a 98 años de edad no poseían educación formal y tenían más de 50 años en el barrio (Universidad de Los Andes, 2012: 51—54).

El estrato socioeconómico del barrio Germania en general es medio bajo, en el contexto del centro financiero e histórico de la ciudad es un barrio periférico y marginado, si bien tiene algunos edificios de vivienda con otras características de población, siempre mantuvo su posición de barrio obrero. Es decir que por su localización en la periferia del centro de la ciudad se mantuvo al margen del crecimiento y del desarrollo del propio centro. Podemos observar que las características de la población obrera aún se mantienen, inclusive cuando muchos de los sectores aledaños han tenido un ascenso económico y social, caso de los barrios de la Candelaria y de Las Nieves.

En cuanto a la caracterización espacial y de las construcciones contemporáneas del barrio, los estilos más comunes son: casas antiguas de estilo colonial de 1 a 2 pisos de altura, principalmente de adobe; casas modernas de 2 a 3 pisos de altura en concreto y ladrillo; y casas informales de 1 piso de altura en materiales precarios como zinc y madera. Algunos conjuntos de vivienda en propiedad horizontal con altura de 4 a 5 pisos son construcciones industrializadas

contemporáneas. Es un barrio con mucho movimiento diurno (lunes a sábado durante el día: vehículos, transeúntes, etc.) producto de la densa actividad estudiantil referente a las universidades aledañas, pero despoblado en las noches, fines de semana y en épocas de receso estudiantil. El 54% del barrio tiene uso residencial, el 20% estacionamientos para las universidades, el 14% tiene uso industrial e institucional y 12% tiene actividad comercial, para un total de 222 predios a intervenir (Universidad de Los Andes, 2012: 54—55).

Las edificaciones son autoconstrucciones que se van mejorando y ampliando a medida que aumenta el ingreso económico, no obstante existen varios edificios en altura que no son tenidos en cuenta en el estudio de la Universidad de Los Andes, puesto que no hacen parte del Plan Parcial Triángulo de Fenicia: el edificio Julio Mario Santo Domingo propiedad de la universidad y las Torres Fenicia edificios de vivienda en altura. Por otro lado, la zona de construcciones informales sin título de propiedad, hace parte de una ocupación del espacio público (invasión), con lo cual tampoco es tenido en cuenta en el análisis de la universidad promotora del plan parcial. Es decir que el sector informal en la zona norte del barrio no hace parte del plan y su población no está incluida en las opciones de permanencia del nuevo proyecto. La elevada actividad vehicular, en horarios pico, referente a la universidad genera la mayor parte del caos del tráfico en el sector, ya que se forman extensas filas de autos para ingresar a los estacionamientos de la institución educativa que no son suficientes para la demanda de la universidad.

## Universidad de Los Andes

La universidad fue fundada en (1948) en el barrio de Las Aguas pero el mayor impacto se ha dado sobre Germania; la aparición progresiva y masiva de estudiantes nacionales y extranjeros a partir de mediados del siglo pasado y lo que va del presente siglo, ha tenido un fuerte impacto en el barrio. Si bien la mayor parte de la planta física de la universidad está ubicada fuera de éste, el mayor impacto en cuanto a movilidad de población y comercio referente a la universidad, se da en Germania. Al ser un barrio en consolidación —

consolidación que no le ha permitido la propia institución educativa— está en constante mutación para acomodarse a las nuevas necesidades de la universidad, no obstante la institución representa una importante fuente de ingresos para la mayoría de los pobladores (Smith, D. 2005: 74). La población flotante encuentra en el barrio una variedad de productos estudiantiles y alimenticios a precios más cómodos que dentro de la propia universidad, esto le permite ofrecer diversos productos en comercios de bajo impacto para el sector. Es importante mencionar que en la parte más oriental de la zona está localizada la universidad de América —sobre la Av. Circunvalar— y en la parte más noroccidental un edificio de la universidad Jorge Tadeo Lozano —en la Carrera 3ª—, sin embargo el impacto de éstas en el barrio es bajo, ya que están en la periferia del mismo.

La mutación progresiva y continua de Germania tiene entre sus principales causas a la actividad estudiantil de la universidad de Los Andes, que lo ha perfilado en un barrio al servicio de los estudiantes, también ha contribuido a la desarticulación social y física. La degradación responde principalmente al cambio de uso del suelo de residencial a comercial, es decir que con la aparición y el crecimiento desmedido de la institución educativa, los predios han ido cambiando progresivamente su uso de vivienda para pasar al uso comercial, puesto que por razones lógicas del funcionamiento de la dinámica de los precios del suelo, un uso más rentable se impone sobre uno inferior, en términos de rentabilidad urbana. En este caso cualquier uso relacionado al comercial se impondrá sobre el residencial, en la teoría de la renta significa que, debido a la cercanía de la universidad especialmente, todos los predios suben sus precios de manera más acelerada. El resultado es la degradación del barrio: la desaparición progresiva de la vivienda y la aparición de comercios referentes a la universidad; la demolición de antiguas viviendas para convertirlas en lotes ociosos (de engorde), predios que funcionan como estacionamientos —también para la institución— hasta obtener el punto máximo de rentabilidad y luego ser vendidos.

La universidad comenzó a funcionar en predios de un convento —posteriormente la cárcel de mujeres— de la comunidad del Buen Pastor, adecuando las viejas estructuras a los nuevos requerimientos, los predios

abarcaban un total de 2.5 ha. Debido a su acelerado crecimiento en la década de los 60, mediante varias reformas institucionales construye nuevas edificaciones, adquiere varias construcciones y terrenos en la zona, ampliando su planta física y previendo el futuro crecimiento, entre ellos se encuentran la cervecería Germania, el Campito San José y el albergue infantil, para este periodo la planta alcanza un área de 8 ha. En la década de los 80 se consolida el primer Plan Integral de Desarrollo de la planta física (1988), plan que propone la expansión de la universidad pero que a diferencia de los anteriores avanza con la construcción de nuevas estructuras fuera de los terrenos centrales, al final de esta época aumenta el área predial a 9.5 ha. La universidad ya planeaba su expansión en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que exigía el desarrollo de un Plan de Regularización y Manejo [PRM] a todas las instituciones de educación superior de la ciudad. El PRM fue presentado y aprobado en el año 2003, como resultado de éste en la actualidad la planta física de la institución tiene una área total predial de 9.9 ha, 155.829 m<sup>2</sup> de construcción y 80 edificios (ver Plano 5.3—5.4)

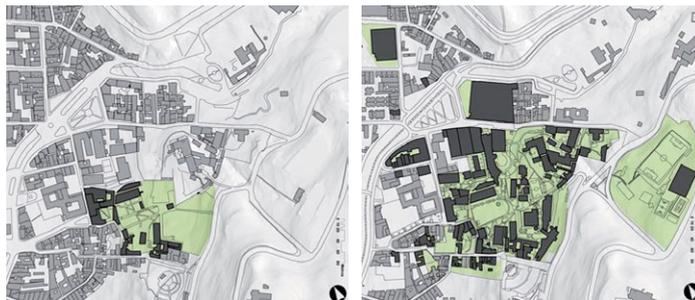
*Plan de Regularización y Manejo*

Como una exigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, la universidad de Los Andes formuló el Plan de Regularización y Manejo [PRM] para regular y ordenar los usos de los equipamientos locales, zonales y metropolitanos. El PRM es un instrumento de planificación urbana de tercer nivel que busca mitigar los impactos negativos generados por los usos dotacionales de la universidad, que no cuenten con licencia de construcción —permiso tramitado ante las curadurías urbanas— o que cuenten con la licencia solo de una parte de las edificaciones hasta la entrada en vigencia del actual POT para la ciudad. La universidad de Los Andes formuló el PRM en el año 2002, fue aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante la resolución 0009 del 14 de enero del 2003 (Resolución 0009/2003). El PRM estableció una relación directa de la institución con el entorno, es decir mucho más amigable a la que había tenido históricamente; esto significó la integración de los barrios aledaños, inclusive Germania, por medio del manejo del espacio público principalmente, que benefició considerablemente al sector. No obstante, las nuevas condiciones del plan parcial cambian radicalmente la relación con el entorno y con el barrio Germania: ya no va a existir un barrio Germania como se conocía, desaparecerá por completo el barrio histórico de casas bajas, para dar paso a edificios en altura.

**Plan Parcial Triángulo de Fenicia**

La universidad de los Andes promovió y desarrolló el Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia, el cual fue propuesto en el marco del actual Plan Zonal del Centro de Bogotá, que estableció la zona del barrio Germania como Tratamiento de Renovación Urbana en la Modalidad de Reactivación. La institución educativa haciendo uso del instrumento de planificación denominado Plan Parcial, y de la flexibilidad de la legislación urbana (puesto que los términos y condiciones de las herramientas no son suficientemente claras y específicas, son flexibles y permiten propuestas, bajo el argumento de que sean bien fundadas y con estudios previos); formuló un proyecto urbano de renovación que establece las directrices

**Planos 5.3—5.4:**  
**Planta física de la**  
**Universidad de Los**  
**Andes 1948—2010.**  
 Fuente: [www.unian-des.edu.co](http://www.unian-des.edu.co)



para el desarrollo total del barrio, dicho en otras palabras, la demolición total del actual barrio y la construcción de un nuevo proyecto radicalmente contrario a Germania. El tiempo de ejecución del plan será de ocho años (2014—2022), renovación urbana aprobada por el gobierno local a través de la Secretaria Distrital de Planeación mediante la Resolución 1254 del 2013.

Esta iniciativa de la universidad de los Andes surge en el marco del Programa de Desarrollo Integral [PDI] (2011—2015) como parte del plan estratégico de la misma institución educativa. El proyecto se desarrolla bajo la figura de fideicomiso a través de una empresa fiduciaria privada, Alianza Estratégica S.A., con la participación de tres fiduciantes o fideicomitentes: la universidad de Los Andes, los propietarios de los predios y los inversionistas privados. El instrumento de gestión del suelo —la fiduciaria mercantil— es una transferencia de los derechos jurídicos de las propiedades por parte de los propietarios de los predios para constituir un patrimonio autónomo. Este tipo de negocios de Patrimonio Autónomo Fiduciario, tiene exención tributaria del impuesto a la renta —a las ganancias— en un periodo de hasta diez años una vez iniciada la ejecución del proyecto, en la negociación de los terrenos y en la venta de las unidades de vivienda que se construyan. El papel de la universidad fue fundamental en todo el proceso, puesto que posee todo el músculo financiero y los recursos humanos —estudiantes y profesores—, para promover una iniciativa de esta envergadura. Es importante ver que todos los recursos monetarios y sociales invertidos por la universidad, hacen parte de las cargas del proyecto y fueron establecidos por la propia institución.

El área de intervención del Plan de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia está comprendida por: la Avenida Circunvalar, la Calle 20—Avenida Jiménez y la Avenida Carrera 3ª (ver Plano 5.5). El área de los predios a englobar es de 59.458 m2 y el área bruta de intervención del proyecto será de 88.161 m2. Esta zona está caracterizada por el uso de vivienda baja, comercio local y servicios de estacionamientos, además del edificio Julio Mario Santo Domingo (2008) facultad de administración de Los Andes y las Torres Fenicia (1970) edificios de vivienda en altura; estos últimos dos están excluidos del proyecto del plan parcial. El proyecto tiene como



**Plano 5.5: Área Plan Parcial Triángulo de Fenicia.** Fuente: [www.uniandes.edu.co](http://www.uniandes.edu.co)

objetivo principal la renovación del Triángulo de Fenicia —denominado así debido a su forma física—, no obstante, el nombre del barrio corresponde a Germania y toda la zona hace parte del histórico sector de Las Aguas. Las principales obras del emprendimiento —con alturas de 11, 12 y 30 niveles— son el desarrollo de vivienda en altura, oficinas, comercio local—zonal—metropolitano, hoteles y equipamiento institucional para la universidad de los Andes. El proyecto se desarrollará en cinco fases en un periodo de ocho años, dichas fases corresponden a las Unidades de Gestión o Unidades de Actuación Urbanística, en las cuales se agruparán los predios individuales para efectos de la gestión y del desarrollo del proyecto. Cada metro cuadrado aportado por los propietarios para la constitución del patrimonio autónomo (propietarios que

quieran participar del proyecto) será remunerado dentro del nuevo proyecto de la misma manera y con la misma finalidad al cedido inicialmente, es decir la misma cantidad de metros cuadrados de vivienda o de comercio.

### *Modificación de las normas de construcción*

La edificabilidad de la anterior norma permitía construcciones de máximo dos niveles de altura, con un índice de ocupación 0.7 (porcentaje de construcción del terreno) y un índice de construcción de 1.4 (porcentaje de construcción en altura). No obstante, en la modalidad de redesarrollo a través de Plan Parcial se permite aumentar los índices de ocupación y de construcción, mediante propuesta de los interesados. El Plan Parcial modificó las alturas máximas a 11, 12 y 30 niveles dependiendo del uso futuro, ajustando los índices a esas alturas propuestas: el índice de ocupación pasó a ser 0.60—0.80 y el índice de construcción pasó a ser 5.0—7.0. La intención de la modificación de los índices era proponer el uso máximo posible del suelo, es decir conseguir la mayor densificación en altura que permitía el sector de análisis y de esta forma garantizar la viabilidad económica del proyecto. La finalidad de modificar la norma es construir la mayor cantidad de unidades posibles en el uso del suelo más rentable permitido, para aumentar los beneficios económicos de los agentes interesados en participar del proyecto. Por otra parte la norma de la UPZ es flexible y establece la excepción a la regla si se lleva a cabo un Plan Parcial, permitiendo el aumento de altura sin límites, la única limitante es la capacidad del sector y las nuevas infraestructuras propuestas para soportar o mitigar los futuros impactos, previo análisis y estudio presentado por los interesados.

### *Vivienda de reemplazo, de interés social y prioritario*

Una de las políticas del plan parcial es proveer las viviendas de reemplazo para los actuales propietarios de los predios que quieran permanecer en la zona —dentro del mismo proyecto—, política que hace parte de las exigencias del Decreto distrital 190 de 2004. Además, el Plan deberá

ofrecer el 20% de las viviendas del proyecto en la categoría de: Vivienda de Interés Social [VIS] hasta 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) —95'000.000 de pesos colombianos (COP)— y hasta 175 (smlmv) —123'000.000 COP—, en la modalidad de renovación urbana; Vivienda de Interés Prioritario [VIP] hasta 70 (smlmv) —50'000.000 COP—, valor final de venta por unidad, entregadas con todos los acabados y con un área total de 45 metros cuadrados.

El proyecto prevé un total de 946 unidades de vivienda en altura en propiedad horizontal (3.000 habitantes), de las cuales 400 (el 42% del proyecto) serán destinadas a los actuales propietarios del sector afectado que opten por participar en el proyecto, unificando los antiguos predios. Las 400 unidades de vivienda de reemplazo tendrán diferentes áreas: 45m<sup>2</sup>, 55m<sup>2</sup>, 65m<sup>2</sup>, 75m<sup>2</sup> y 100m<sup>2</sup>, en principio asignadas respecto a la cantidad de metros cuadrados aportados por cada propietario que quiera participar del plan. Las viviendas que saldrán a la venta serán 546 (el 58% del proyecto), de las cuales 108 serán en la modalidad VIP (45m<sup>2</sup>) y las otras 438 restantes estarán por fuera de ésta categoría con 65m<sup>2</sup> y 75m<sup>2</sup>. Del total de los 460 hogares (400 viviendas: 1628 habitantes tradicionales) que actualmente viven en la zona, solo habrá oferta para 400 hogares: 92 unidades en la categoría VIS (45m<sup>2</sup>) y las otras 302 unidades fuera de esta categoría con 55m<sup>2</sup>, 65m<sup>2</sup>, 75m<sup>2</sup> y 100m<sup>2</sup> (Universidad de Los Andes, 2014: 122—127).

El criterio de asignación será, por cada 1.0 m<sup>2</sup> de construcción o de terreno con construcción, 1.0 m<sup>2</sup> de construcción de reemplazo, con el mismo uso del suelo y, para los propietarios con lotes vacíos por cada 1.0 m<sup>2</sup> de terreno, 0.7 m<sup>2</sup> nuevos. Los habitantes que actualmente alquilan en el barrio no tienen oportunidad o prioridad dentro del proyecto, la única opción será ingresar a la lista de espera de los subsidios y créditos para vivienda social ofrecidos por el gobierno. Y para acceder a los subsidios nacionales de vivienda es necesario cumplir con requisitos como demostrar ingresos, tener un plan de ahorro programado para vivienda y no poseer propiedades, es decir que para los pobladores más vulnerados (habitantes de la zona más precaria del barrio) que serán afectados por el proyecto, no habrá opción de acceder a los nuevos inmuebles. Los propietarios tendrán tres opciones: la primera

es ingresar al Plan Parcial en la modalidad de inmuebles de reemplazo; la segunda es no participar del plan, salir y aceptar la indemnización basada en los valores catastrales del suelo; la última es resistirse a cualquiera de las anteriores y ser expropiado por vía administrativa como lo establece el artículo 44 de la Ley 388/1997.

### *Precios catastrales y comerciales del suelo antes del Plan Parcial*

Los precios catastrales de los predios (precios fiscales) de la zona del proyecto por metro cuadrado, antes del plan parcial, variaban desde los 800.000 hasta 1'400.000 COP (1'100.000 COP en promedio). Para el cálculo de los precios fiscales del suelo se tuvieron en cuenta los avalúos catastrales de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015). La mayor parte del plan son viviendas bajas —casas de uno y dos pisos— que están en una franja de precios que va desde los 800.000 hasta los 950.000 COP por metro cuadrado. A partir del análisis del precio por metro cuadrado se puede obtener el avalúo catastral de cada predio, los cuales van desde 55'000.000 hasta 500'000.000 COP. Los predios más costosos son inmuebles de gran extensión con usos distintos a vivienda —por ejemplo estacionamientos a servicio de la universidad; la mayor parte de los terrenos están compuestos por viviendas (casas y apartamentos) cuyo precio catastral varía entre los 55'000.000 a los 300'000.000 COP, por inmueble.

Por medio de la comparación de diferentes estudios, de análisis y de entrevistas realizadas a los habitantes de la zona de influencia del proyecto (ago.—sep. 2012, Universidad de los Andes), la institución —para efectos del cálculo del modelo financiero para el plan parcial— estableció un precio comercial (precios reales) por metro cuadrado promedio para el uso residencial de 1'800.000 COP y un precio comercial por metro cuadrado promedio para el uso comercial de 2'400.000 COP (2'100.000 COP promedio en el barrio). Los precios expresados por los propietarios están influenciados por varios factores como la cercanía de la universidad de Los Andes y la posibilidad de ofrecer servicios universitarios; conocimiento de los habitantes del Plan Parcial; y la especulación inmobiliaria de los poseedores.

Cabe resaltar algunos precios de alquileres ya que si bien no es el objeto de estudio, esta población que alquila representa un 37.7% y también va a ser directamente afectada por la renovación urbana, puesto que serán los primeros pobladores expulsados del sector. El precio de alquiler por metro cuadrado varía dependiendo de las características de la construcción, van desde 2.000 el m<sup>2</sup> hasta 20.000 COP el m<sup>2</sup> para el uso residencial en casas y de 16.500 COP promedio para alquiler en apartamentos; los propietarios prefieren alquilar a estudiantes universitarios. En el uso comercial el precio por metro cuadrado de alquiler va desde 23.000 hasta 30.000 COP el m<sup>2</sup> (Universidad de Los Andes, 2012: 66—68).

### *Cálculo de la participación en plusvalías*

La resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi: “Por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997” mediante la técnica residual, resuelve:

Art. 4° Método (técnica) residual. Es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo. Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la comercial del proyecto o sea la real posibilidad de vender lo proyectado (Art. 4° Res. 762/98).

Según la técnica residual tenemos una venta final del proyecto (del área total vendible) del Plan Parcial Triángulo de Fenicia de 500 mil millones COP, a este monto se le descuenta: (—) el costo directo de los productos inmobiliarios 320 mil millones COP; (—) los costos indirectos del proyecto 63 mil millones COP; y (—) la utilidad total del 12% sobre la venta final 60 mil millones COP. Entonces obtenemos el residuo que sería el precio total del terreno, es decir 55 mil millones COP y a esta diferencia le restamos

el precio inicial del suelo 51 mil millones COP (referido al potencial de construcción del sector antes de la formulación del Plan). Así obtenemos la plusvalía del suelo \$4 mil millones COP (50% para el gobierno distrital y 50% para el proyecto), cuyo hecho generador es: el mayor aprovechamiento del suelo en edificación, según la Ley 388 del 1997. No obstante, a los actuales propietarios les están reconociendo un monto inferior a éste por el precio del suelo: un total de \$24 mil millones COP, \$27 mil millones COP por debajo del precio registrado en el modelo financiero para efectos del cálculo de la plusvalía, inclusive por debajo de los valores fiscales registrados por el Catastro Distrital, ofrecen \$400 mil COP m2 en promedio (Universidad de Los Andes, 2014: 128—135).

Los precios estimados de venta por metro cuadrado del Plan Parcial van desde los 500 mil COP (los estacionamientos) hasta los 10 millones COP (el comercio metropolitano), de esta forma la venta total aproximada del área construida será de 500.000'000.000 COP. Para un total de 26 mil m2 de suelo útil urbanizable (descontando las cesiones de espacio público); y de 115 mil m2 de área construida vendible (descontando el área construida de reemplazo para los antiguos propietarios), que incluyen: hotel, oficinas, equipamiento institucional, comercio local—zonal— metropolitano y vivienda comercial. El proyecto comprará m2 de suelo a 400 mil COP en promedio (muy por debajo del precio comercial 2'100.000 COP, inclusive del precio catastral 1'100.000 COP, en promedio), construirá el metro cuadrado a un costo promedio de 1'500.000 y venderá a 4'900.000 COP el m2 construido en promedio, valorizando el suelo más de doscientos por ciento.

Pero el negocio del proyecto también está en englobar 60 mil m2 en terrenos, construir 153 mil m2 (descontándole el área de reemplazo: 38 mil m2) y vender 115 mil m2 de suelo valorizado, es decir, dos veces más del área inicial convertida en patrimonio fiduciario—suelo englobado. Además de la plusvalía del suelo, de la utilidad general del 12% y, de las ganancias normales de cada agente involucrado en el desarrollo del plan en cada proceso constructivo. El proyecto ofrece una (extra) ganancia —denominada superávit en el estudio de proyección— de \$86 mil millones de pesos aproximadamente, que da una amplia viabilidad al Plan Parcial (Universidad de Los Andes, 2014: 136—144).

Las rentabilidades urbanas —plusvalías urbanas— generadas por el cambio de la normatividad son de 4 billones COP (4.354 millones COP), que serán distribuidas entre el gobierno distrital y el plan parcial Triángulo de Fenicia en porcentajes iguales, es decir el 50 por cien: 2 billones COP (2.117 millones de pesos) de las plusvalías para la Alcaldía Mayor de Bogotá; y el otro 50 por cien: 2 billones COP (2.117 millones COP) para el proyecto. El promotor inmobiliario —la universidad de Los Andes— pagará las plusvalías de manera anticipada, en el año cero del proyecto cuando se expida la licencia de construcción como lo determina el decreto, venderá las unidades comerciales del tercer año al sexto año apropiándose de las rentabilidades urbanas futuras producidas en todos los años de desarrollo del proyecto, es decir, de los nuevos precios de los inmuebles en el momento de venta.

El negocio del proyecto es poder comprar suelo barato a los actuales propietarios (incluyéndolos), por debajo de los precios de mercado —inclusive de los precios catastrales—, construir en el uso más rentable la mayor área permitida y vender al mayor precio posible del mercado. Los actuales propietarios no serán partícipes de las altas rentabilidades que recaudará el proyecto, deberán conformarse con la propiedad de reemplazo que les ofrece el plan. La única participación será en la denominada Participación de plusvalías, que de igual forma serán abonadas al balance de cargas generales del proyecto. Los antiguos propietarios de predios que opten por participar en el proyecto cambiarán superficie sobre el suelo por superficie en propiedad horizontal, es decir casa por apartamento. Además solo serán socios del proyecto al momento de englobar los terrenos —para solucionar el obstáculo de la tenencia del suelo—, no para participar de las rentabilidades del plan parcial; en este punto son los socios inversores los que tienen prioridad.

En la gráfica 5.6 se muestra de manera sintética y abstracta la evolución de los precios del suelo, precios basados en un crecimiento sostenido anual constante hasta el momento de la formulación del Plan Parcial. A partir de ese momento, en el punto (a), se produce un cambio en la tendencia hasta el punto (b) cuando se venda el proyecto. El aumento de los precios del suelo desde el punto (c) está basado en un variación constante, el cambio importante

que se produce desde el punto (a) hasta el punto (b) es el resultado del cambio en la normatividad del sector, es decir que el hecho generador es: el mayor aprovechamiento del suelo en edificación —aumento de la densidad en altura—. Según la gráfica hay una variación importante producida por el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, motivo por el cual el proyecto es objeto de participación de plusvalías según la Ley 388 de 1997. Al analizar la gráfica podemos ver que la denominada participación en plusvalías de la legislación urbana colombiana coincide con el concepto de la “brecha de la renta” (*The rent gap*) de Neil Smith. De acuerdo al argumento Smith, el cierre de dicha brecha contribuirá al proceso de gentrificación del barrio, esa brecha se cerrará cuando se finalice la venta del proyecto en su totalidad en el punto (b) y con la llegada de nuevas clases sociales al sector en dicho momento. Por otra parte, podemos observar que el Plan Parcial redujo el tiempo de valorización del suelo, desde el punto (1) al punto (2), en otras palabras, el Plan Parcial aceleró el aumento de los precios del suelo para garantizar la viabilidad económica del mismo, valorización que será apropiada mediante las rentabilidades del suelo

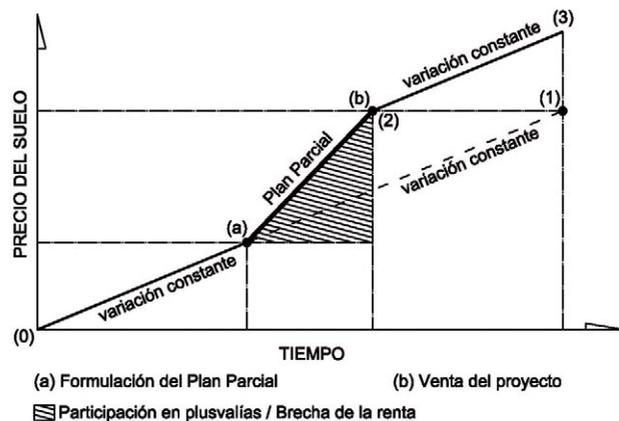
urbano. Por último, en el punto (3) se muestra las posibles rentas futuras que serán apropiadas por los nuevos propietarios de los inmuebles, bajo la hipótesis de una variación anual constante de los precios (ver Gráfica 5.6).

### Proyecto Manzana 5

El proyecto de renovación urbana denominado Eje Ambiental y Cultural Manzana 5—Las Aguas, que inicialmente estaba destinado para el Centro Cultural Español, iba a ser desarrollado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo mediante un convenio del año 2006. En el año 2012 la agencia finalizó el convenio sin llevar a cabo el proyecto. Si bien la Manzana 5 hace parte del barrio Germania no está incluida dentro del Plan Parcial, ya que el proyecto de renovación Manzana 5 fue anterior al decreto del plan, con lo cual quedó excluida del Triángulo de Fenicia. El proyecto fue anunciado por medio de la resolución 087 del 2005 y la resolución 1027 del 2007 de la Empresa de Renovación Urbana, mediante las cuales se adoptaron las normas específicas para el proyecto con un área de 8.568 metros cuadrados. En el año 2013 se firmó un nuevo convenio con el Instituto Distrital de las Artes para construir en el lote no 1 (2.500m<sup>2</sup>) la Nueva Cinemateca Distrital, en el lote no 2 (5.300m<sup>2</sup>) tres torres de vivienda en altura para clase media—alta por parte del Consorcio Las Aguas. El proyecto de la cinemateca llevará el nombre del escritor Jairo Aníbal Niño (1941-2010) antiguo residente de la Manzana 5, posteriormente expropiado y desplazado por la ERU; el edificio donde vivió el escritor había sido declarado patrimonio arquitectónico antes de la demolición, declaración que no surtió mucho efecto.

En el año 2008 empezaron las expropiaciones por vía administrativa por parte de la ERU, el gobierno distrital impuso los montos de los predios por debajo del precio de mercado, inclusive por debajo de los precios fiscales. Mediante los Decretos Distritales 240 y 386 del 2006 se declararon las condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social del proyecto, es decir que se aceleraron y se priorizaron los procesos

Gráfica 5.6: Precios del suelo Plan Parcial. Fuente: elaboración propia



expropiatorios para adquirir los inmuebles de toda la manzana para la ejecución del proyecto de renovación urbana (Art. 2 decreto 240/06). Fueron expropiadas 23 familias, que hasta la fecha no habían recibido ninguna suma de dinero por concepto de indemnización, indemnización decidida por la Alcaldía Mayor; las familias fueron expropiadas en el año 2008 y en el año 2014 se iniciaron las obras de las torres de vivienda. La ERU adjudicó en el año 2011 al Consorcio Las Aguas la construcción y comercialización de los edificios de vivienda en el lote no 2, bajo la figura de inversionista—constructor. El proyecto prevé el desarrollo de 300 unidades de viviendas en tres torres multifamiliares de 20, 25 y 30 pisos, y 50 locales comerciales en los primeros niveles de los edificios, la vivienda será dirigida a especialmente a categorías sociales altas.

El negocio de la ERU se basó en comprar terrenos baratos —por debajo del precio comercial y fiscal—, utilizando la legislación urbana flexible, puntualmente la referida a la expropiación por interés social o de utilidad pública. Los antiguos propietarios fueron expropiados con la excusa del interés colectivo que tenía el predio, para desarrollar un equipamiento cultural, que en efecto será construido para este fin pero solamente en una parte del terreno; la otra parte fue vendida para construir vivienda para nuevos residentes de mayor ingreso económico. Es decir que el gobierno local a través de la ERU actuó con la misma lógica de una empresa privada, el interés económico primó sobre el interés social, compró tierra barata y la vendió más cara a empresas inmobiliarias para desarrollar proyectos de vivienda privados. La ERU compró la Manzana 5 a precio fiscal y la vendió a precio comercial incluyendo la plusvalía del suelo, para eso se valió de un decreto emitido por la misma Alcaldía Mayor que declaró condiciones de emergencia para acelerar la expropiación. Se expulsó a los antiguos habitantes valiéndose de la amplia y débil legislación urbana, para atraer hacia el centro de la ciudad nueva población de mayor poder adquisitivo, debido a las características físicas de las nuevas viviendas. Los residentes tradicionales se vieron obligados a salir hacia diversos lugares de la ciudad —algunos continuaron alquilando en el sector—, el proyecto continúa *elitizando* el centro de la ciudad, como lo han hecho históricamente las renovaciones urbanas.

## Síntesis

El Estado a través del gobierno distrital jugó un papel pasivo en el proceso de formulación del plan parcial, puesto que se limitó únicamente a definir el marco jurídico—legal y normativo, si bien fue un proceso que tomó casi una década en concretarse debió afrontar diferentes periodos de administración en la ciudad, en los cuales era (re)evaluado. No obstante, el papel del gobierno se limitó a emitir las resoluciones para poner en marcha la Operación Estratégica del Centro de Bogotá y el Plan Zonal. El proyecto que se está llevando a cabo para la renovación urbana del barrio Germania es promovido, diseñado y administrado por una entidad de carácter privado, la universidad de Los Andes; en este punto el Estado no asumió un papel más activo como administrador, regulador y fiscalizador en la renovación urbana del centro de Bogotá. De esta forma está delegando una de sus principales funciones como desarrollador y gestor de ciudad, dando paso al desarrollo urbano de la ciudad en manos de entidades privadas. Estamos frente a un Estado flexible que está dejando en manos de privados el desarrollo de la ciudad; nuevamente las clases sociales más débiles y vulneradas están de frente al capital como su mayor enemigo y sin el respaldo del Estado.

El Estado tiene responsabilidades por acción y omisión, fue a través de una figura privada que se consiguió la gestión del suelo, la fiducia, donde se englobaron los predios en Unidades de Actuación Urbanística. En cuanto al desarrollo de la infraestructura de servicios públicos y al acondicionamiento del suelo —incluyendo el espacio público— el gobierno local delegó esta función a empresas privadas, desentendiéndose de su función. El gobierno distrital no prestó ningún tipo de asesoría o programa para los eventuales conflictos sociales o inconvenientes futuros, nuevamente fue a través de los promotores del proyecto que se ejecutó esta función. El promotor inmobiliario desarrollará la infraestructura urbana (las cargas generales del proyecto) que descontará de las ventas finales y así definirá la renta del suelo, que será dividida entre el gobierno local y el proyecto. De esta manera el gobierno actúa como un espectador esperando la Participación en

plusvalías, el promotor propone el modelo financiero que más le conviene y los precios que más se acomoden a su negocio, con precios incrementados y con falta de claridad en los modelos, como en el caso del Documento Técnico de Soporte (2014) del Plan Parcial.

La Universidad de Los Andes, promotor, gestor y administrador privado del proyecto Triángulo de Fenicia, jugó un papel importante en la ausencia del Estado como representante de la población. El proyecto responde a intereses particulares, principalmente de la universidad y de inversionistas privados, aunque la población tradicional esté incluida en el programa con la opción de adquirir vivienda nueva dentro del mismo proyecto a cambio de su predio o cediéndole el terreno al emprendimiento por una indemnización económica baja. El principal objetivo de la universidad es la expansión de su negocio —la educación— y el beneficio de los inversionistas privados a través de las altas rentabilidades de la construcción y del suelo; la institución aprovechó el momento para continuar extendiendo su negocio y su campus universitario. El negocio es redondo: por un lado, propone el proyecto que la beneficiará —ya que construirá la zona respecto a sus intereses—, y por el otro lo administrará y lo ejecutará. De esta forma saca del juego al Estado —para quien también es un negocio rentable, puesto que delega sus responsabilidades y además evita altas inversiones liquidadas en infraestructura y espacio público. El Estado se conforma con la Participación en plusvalías —renta del suelo—, que en el fondo son transferencias de los ingresos de los usuarios finales, de los salarios. Plusvalías que se pagan de manera anticipada, descontando la inversión de la infraestructura pública hecha por las empresas privadas, es decir que se convierte en un impuesto más que el comprador no percibe en el precio final.

Estas operaciones estratégicas hacen parte de intereses privados, sobre todo en la inversión de capital en áreas centrales de las ciudades —especialmente en procesos de renovación—, donde la rentabilidad del suelo generalmente es muy alta. El centro de la ciudad, puntualmente el área de intervención, es una zona con alta valorización inmobiliaria debido a su localización clave dentro del centro, además de la gran inversión de infraestructura que ha tenido en los últimos años el sector, tanto pública como privada.

Mediante el discurso de la renovación urbana de las ciudades, los gobiernos de distintos niveles apuestan por la llegada de capitales privados nacionales e internacionales para poner a las urbes de moda. Esta es una de las manifestaciones del neoliberalismo en nuestras ciudades, ciudades que deben servir para hacer negocios, si no hay rentabilidad no es una ciudad global que interese a la inversión. Actualmente la Atenas suramericana como fuera denominada la ciudad de Bogotá, está entre las principales urbes de Latinoamérica con buen clima para hacer inversiones y negocios; el reflejo se ve en la renovación urbana del centro y por supuesto en el importante desarrollo del sector inmobiliario.

## 6· Desplazamiento de población tradicional

---

La gentrificación o “*elitización* urbana” como, acertadamente a mi juicio, fue definida por Neil Smith (2001) —con la intención de dar una traducción al castellano del neologismo inglés—, tiene varios matices reflejados en una abundante bibliografía producida en diferentes contextos, particularmente en el presente siglo. La gentrificación es un fenómeno bastante estudiado pero también muy debatido en la actualidad, puesto que es un término que se ha utilizado para definir una gran variedad de procesos en el ámbito urbano. En esta investigación el fenómeno urbano de la gentrificación se pretende analizar como una consecuencia y resultado de otros procesos paralelos que se dan en el espacio construido: esto es, como la consecuencia más visible del desarrollo de la ciudad bajo políticas públicas urbanas que responden a la lógica del capitalismo. En este sentido, el análisis de los procesos de gentrificación recupera los aportes de algunos autores que los estudian desde una perspectiva económica. Desde mi punto de vista, la variable económica es la que tiene la relación más fuerte con la *elitización* urbana, así “(...) la gentrificación es el producto esperado de la libre operación del mercado del suelo y de la vivienda” (Smith N., 1979: 538).

El principal argumento de Neil Smith para sostener su afirmación es la denominada “brecha de la renta o beneficio de la renta” (*The rent gap*): la diferencia entre la renta capitalizada del suelo dado su uso actual (precio actual del suelo) y la renta potencial del suelo que puede ser capitalizada mediante un mejor uso del suelo o un mejor aprovechamiento del suelo (precio futuro del suelo) (1987: 462—63). En otras palabras, los procesos de gentrificación se apoyan en el aprovechamiento de las denominadas rentas urbanas, generadas por la diferencia entre el precio del suelo actual

y el precio del suelo futuro, producto de un cambio en el uso del suelo, del aumento del límite de construcción, por mejoras en los inmuebles o por obras públicas urbanísticas. La brecha se cierra mediante el proceso de *elitización* urbana, es decir que en aquellos centros de ciudad deteriorados donde los precios del suelo son bajos la renovación urbana los eleva, promoviendo la llegada de nuevos habitantes de clases sociales más altas, desplazando a las antiguas clases de bajos ingresos por el aumento del costo de vida y de los precios de los bienes inmuebles (compra y alquileres). Así, la gentrificación es la forma de cerrar la brecha para poder apropiarse de la mayor cantidad de beneficios económicos, a través de las rentabilidades urbanas.

La *elitización* del espacio construido responde a una lógica muy dinámica, la del mercado inmobiliario; los movimientos del mercado del suelo pueden dar respuesta al deterioro físico progresivo de algunos sectores de la ciudad. El mercado inmobiliario tiene mayor dinamismo donde las rentabilidades del suelo son altas, es allí donde habrá más transacciones de inmuebles, en cambio en aquellos lugares donde el suelo es demasiado barato y no existen expectativas de aumento de los precios del suelo, las transacciones se verán reducidas. Los barrios centrales deteriorados son producto de la falta de dinamismo del mercado de inmuebles, cuando se promueven procesos de renovación urbana se activa de manera automática el mercado del suelo y con ello los precios en las zonas céntricas antes depreciadas. Dado el lento proceso de abandono que evita el aumento de los precios del suelo y el proceso de renovación que acelera el aumento de los precios del suelo, se produce la “brecha de la renta”. De esta forma se da el proceso de gentrificación, ya que los promotores inmobiliarios intentan cerrar la brecha de la renta urbana a su favor y como consecuencia se expulsa o se desplaza a los habitantes de bajos ingresos. Según Neil Smith “el deterioro físico y la depreciación económica de los barrios del centro de la ciudad es estrictamente lógico, es el resultado ‘racional’ del mercado del suelo y de la vivienda” (1979: 543).

La hipótesis final de trabajo que se plantea es que la *elitización* urbana del centro de la ciudad de Bogotá produciría el desplazamiento de la actual población tradicional de bajos ingresos, en su totalidad. Si bien el desplazamiento y la expulsión de los antiguos habitantes ha sido continua

y progresiva, la renovación urbana del centro y por consiguiente la gentrificación, terminarán por desplazar a todos los habitantes de bajos ingresos del sector. El desplazamiento es descrito como la salida no forzada inmediata o futura de los habitantes de la zona, y la expulsión es entendida como la salida forzada inmediata mediante la expropiación o mediante acuerdos económicos de indemnización. En última instancia, habría un desplazamiento no forzado de los habitantes que quieran participar de los proyectos de renovación, producto de la *elitización* urbana, es decir que mediante el proceso de gentrificación aumentará el valor del suelo y el costo de vida, siendo imposible para los residentes de bajos ingresos sostener el nivel de vida; como consecuencia se verán presionados a salir del barrio. De esta manera se plantea otra hipótesis complementaria: que el desplazamiento y la expulsión de pobladores tradicionales del centro de la ciudad ha sido paralela a la renovación urbana, especialmente desde la década del setenta con el Acuerdo 7 de 1979.

### ***Elitización* urbana del centro de Bogotá**

La gentrificación del centro de Bogotá contempla una amplia gama de procesos y de fenómenos que se han dado y que se están dando en el centro de la ciudad, con proyectos de desarrollo urbano relacionados a la vivienda, al comercio y al espacio público, principalmente. Esta investigación se remite al desplazamiento de habitantes de capas sociales bajas, motivado por los proyectos de renovación urbana en sectores ya habitados por los pobladores tradicionales. Se da un enfoque especial hacia los proyectos de renovación que incluyen la producción de vivienda, dirigida principalmente a población de categorías sociales medias y medias—altas, como lo demuestran los proyectos ya ejecutados y los que están en proceso de desarrollo. La intención de este enfoque es poder corroborar a futuro la hipótesis inicial de trabajo: que la renovación urbana produciría el desplazamiento de la población tradicional en su totalidad, hipótesis que se podría corroborar analizando empíricamente el perfil de la población que habitará los proyectos y realizando un seguimiento a los antiguos habitantes del sector. Debido

a las características de cada uno de los proyectos dentro de la renovación urbana del centro de Bogotá, es necesario analizar cada caso y establecer metodologías para poder verificar las hipótesis de investigación.

La *elitización* del espacio construido en el centro de Bogotá ha sido histórica. Por un lado, en tanto que la legislación urbana así lo ha permitido – fundamentalmente a través de la normativa existente desde principios del siglo XX. Por otro lado, con la renovación urbana edilicia dirigida a capas sociales de altos ingresos económicos, comparados con los de la población tradicional. No obstante, la mayoría de proyectos de renovación urbana en el centro de Bogotá han sido dirigidos a usos distintos al residencial, es decir que se han llevado a cabo en su mayoría para la implantación de proyectos institucionales públicos y privados como ampliaciones de vías, construcción y mejoramiento del espacio público. A partir de la década del sesenta se puede observar un cambio en la política de renovación urbana, promoviendo el desarrollo de complejos residenciales en altura, que introdujeron clases sociales más altas en contraste con los antiguos residentes. Especialmente desde los años 60 la renovación urbana del centro de la ciudad de Bogotá ha mostrado la expulsión y el desplazamiento de los habitantes tradicionales de bajos ingresos, mediante las políticas públicas de planificación urbana: “si el centro ha sido abandonado por las clases dirigentes y está siendo poblado por clases bajas, hay que repoblarlo con clases medias, cuyos desplazamientos no sean demasiado largos” (González, 2008:141).

Desde el punto de vista de las políticas públicas urbanas como apuesta por el retorno de residentes al centro abandonado y deteriorado de la ciudad —proceso histórico y cíclico—, se dio la construcción de varios complejos residenciales en altura en las décadas del sesenta y del setenta en predios vacíos, con el objetivo de (re)densificar el centro: Las Torres del Parque (1964), Las Torres de Fenicia (1970), Las Torres Blancas (1970) y Las Torres Gonzalo Jiménez de Quesada (1975). Con lo cual llegaron familias jóvenes de clase media y media alta, aportando aproximadamente 5.000 habitantes en diez años al centro de la ciudad. La característica común de estos proyectos de vivienda es que fueron desarrollados en vacíos urbanos o en predios

de antiguas fábricas, de esta forma no encontraron resistencia popular durante el proceso de construcción, puesto que no afectaban directamente a los habitantes existentes. En efecto, la renovación urbana regeneró algunos sectores deteriorados del centro, a costa de la imposición de clases de altos ingresos sobre clases de bajos ingresos —pobladores preexistentes—, que fueron desplazados económicamente y generacionalmente (González, 2008:142). El argumento central de las políticas públicas fue la vuelta al centro de clases de mayor renta para detener el deterioro progresivo del centro de Bogotá, apostándole a la revitalización de una zona abandonada por varios años.

El desplazamiento que se da no es únicamente material sino también simbólico, es decir que existe otro tipo de desplazamiento menos visible —invisible en muchos casos—, que tiene que ver con “la violencia psicológica, social y simbólica que representa el desplazamiento y desalojo” de la población tradicional, pero no solo de población residente, sino además de la población flotante que utiliza el espacio público para realizar sus prácticas cotidianas de sobrevivencia. En palabras de Janoschka y Sequera “hábitos y conductas populares han sido declarados como ilegales y perseguidos incesantemente”. En otras palabras la pobreza urbana y las prácticas populares han sido estigmatizadas, un ejemplo claro es el desalojo violento de vendedores ambulantes y de todas las actividades económicas informales, inclusive aquellas que tienen una representación cultural y artística. Esto significa la invisibilización de prácticas sociales y culturales, la criminalización de la pobreza, la limitación y la exclusión en el uso del espacio público. Se hace necesario erradicar aquellas prácticas que están socialmente mal vistas, de esta manera preparar el terreno para el proceso de gentrificación, puesto que las prácticas populares y la forma como las clases sociales populares utilizan el espacio público están estigmatizadas por las clases sociales más altas. Así el “desalojo material se produce solo si previamente se han dado una serie de procesos simbólicos de exclusión y cambio del uso del espacio compartido” (2014: 9—11).

La *elitización* urbana del centro de la ciudad da cuenta de una serie de procesos que conllevan en su etapa inicial a la expulsión de los residentes

tradicionales pobres y en su etapa subsiguiente al desplazamiento de los antiguos habitantes que resisten los procesos de renovación urbana. No obstante la gentrificación del centro urbano responde no solamente a procesos de *elitización* residencial sino también comercial y del uso del espacio público, es decir que dicho proceso envuelve a los otros dos; en otras palabras con la creación de viviendas para clases de altos ingresos será necesaria la creación de comercios para esta demanda solvente y por consiguiente el desarrollo de espacio público también será dirigido a dichas capas sociales. Con lo cual es necesario, primero, generar la demanda solvente a través de vivienda para capas superiores a las que habitaban la zona —incluyendo el desarrollo del nuevo espacio público— y luego con comercios exclusivos dirigidos al consumo de categorías sociales medias—altas. En palabras de Díaz “el término gentrificación refiere exclusivamente un proceso de aburguesamiento de un espacio humano dado, lo que incluye comercios, residencias y espacio público” (2014: 23) —aburguesamiento entendido como sinónimo del fenómeno de la gentrificación.

La política pública urbana de Bogotá jugó un papel fundamental en la promoción de procesos para la vuelta a la ciudad construida, en esta línea produjo legislación que priorizaba los proyectos de renovación urbana en el centro de la ciudad y creó entidades e instituciones de capitales mixtos para acelerar los procedimientos, como en el caso del Banco Central Hipotecario, la Empresa de Renovación Urbana y la Agencia de renovación urbana Virgilio Barco, como fue descrito en el capítulo —4— de la presente investigación. Según Díaz la administración pública tiene incidencia directa en los procesos de aburguesamiento de los centros urbanos, puesto que centran la planificación en los centros de ciudad, de manera puntual con proyectos aislados de ciertas piezas urbanas, pero no como parte de planes de desarrollo integral:

Así, el lema de estos documentos fue la vuelta sobre la ciudad consolidada. Abandonar el crecimiento irracional, sobredimensionado y depredador de suelo de las anteriores décadas y volver a centrarse en los abandonados centros urbanos, en especial en los barrios históricos, y corregir su prolongada degradación. Esto, en la práctica, supuso trasladar la misma vergonzante

especulación, que había estado realizándose en las décadas anteriores en los frentes de crecimiento, a los centros históricos, lo cual se produce, además, en un contexto muy conveniente (2014: 42—43).

Se presentará la gentrificación—*estudentificación* del barrio Germania; y la gentrificación del barrio Santa Bárbara, puesto que dicho caso presenta antecedentes comparables con el caso de estudio, además de presentar características verificables de expropiación y desplazamiento de población tradicional. Por un lado, la *elitización* urbana histórica que se ha presentado en el caso de estudio del barrio Germania y la *estudentificación* de la que ha sido testigo, desde la aparición de diversas universidades en el sector, especialmente de la Universidad de Los Andes, actual promotora del plan parcial de renovación urbana, que terminará por expulsar a los habitantes tradicionales que aún resisten al proceso. Por otro lado, se analizará la *elitización* urbana del barrio Santa Bárbara también en el centro de la ciudad; este barrio vivió un proceso similar al que podría experimentar Germania con el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, es decir con expropiaciones por vía judicial, con precios de predios por debajo de los fiscales y con el desplazamiento de los habitantes tradicionales a barrios periféricos o a otros sectores de la ciudad.

## Gentrificación del barrio Germania

Referirse al desplazamiento histórico de la población tradicional del barrio Germania es referirse a dos actores fundamentales, por un lado a la universidad de Los Andes y por otro al gobierno distrital. En primer lugar dado por la fricción entre los estudiantes universitarios y los residentes locales, fricción representada por las actividades económicas que se llevan a cabo durante el día en el barrio y por la presión que ejercen estas actividades en los usos del suelo, presión visible en el aumento de los precios de los predios y en el costo de vida. Dadas por una legislación urbana que evitó la consolidación del barrio, a causa de la designación del sector como zona de tratamiento para redesarrollo y para reactivación, con

lo cual se generó, por una parte el crecimiento de la expectativa entre los antiguos habitantes en cuanto al aumento de los precios de los inmuebles por motivo de la renovación urbana y del nuevo uso del suelo, y por otra parte, la incertidumbre general en cuanto a los antecedentes de expulsión de habitantes tradicionales por motivos de renovación urbana como en los casos descritos del proyecto Manzana 5—Las Aguas y la urbanización Nueva Santafé, con indemnizaciones del suelo en muchos casos por debajo de los precios comerciales, inclusive por debajo de los precios catastrales. El desplazamiento de los habitantes del barrio comenzó hace varias décadas con la llegada y el proceso de consolidación de la universidad dentro del sector y finalizará con la consolidación del Plan Parcial Triangulo de Fenicia.

El barrio Germania presenta características especiales que lo perfilan como un espacio urbano *elitizable*, puesto que se encuentra ubicado en el área inmediata de influencia de la Universidad de Los Andes, la cual ha gentrificado históricamente la zona en su proceso de expansión: comprando predios antiguos y adecuándolos para las nuevas necesidades de la universidad, posteriormente demoliéndolos y construyendo edificios más modernos. La *elitización* urbana del barrio Germania comenzó varias décadas atrás con la aparición de la universidad (1948), con la construcción de las Torres de Fenicia (1970) y con la posterior ampliación de la planta física de la institución dentro del barrio Germania (2008). La llegada de la universidad al sector significó la aparición de comercios relacionados a la actividad estudiantil universitaria, así como la adecuación de viviendas para residencias universitarias y el uso de predios para estacionamientos de vehículos —al servicio de la institución. Los resultados fueron: la disminución de los espacios para la vivienda, la subdivisión de los predios para el subalquiler residencial y comercial, la aparición de cadenas de comidas rápidas, de restaurantes, y el aumento de población flotante referente a la universidad.

Los efectos más visibles del fenómeno de la gentrificación son transformaciones sociales, puesto que los nuevos pobladores tienen otro perfil social en cuanto a menor edad, baja composición familiar, un nivel de escolaridad y económico más altos —respecto a los habitantes antiguos

que tienen características opuestas—, destruyendo vínculos sociales ya establecidos allí por décadas (Smith N., 1987: 463). Transformaciones económicas a causa de nuevos espacios de consumo exclusivo como bares, restaurantes, cafés, generalmente propiedad de cadenas de inversionistas locales y extranjeros, que desplazan progresivamente a los comercios locales y tradicionales de los habitantes del sector, acabando con redes microeconómicas de sobrevivencia. En palabras de Díaz “(...) la sustitución de locales tradicionales por actividades con mayor rentabilidad económica a medida que un barrio se revaloriza” (2014: 21). Transformaciones físicas, debido a la imposición de nuevos modelos arquitectónicos y urbanos, en una especie de estandarización del paisaje donde todos los edificios se repiten, rompiendo con la concepción espacial y el imaginario urbano de los antiguos pobladores. En efecto, el desplazamiento o la expulsión de habitantes pobres preexistentes se dan durante todo el ciclo de la gentrificación, ciclo que se cierra mediante el proceso de renovación urbana (con el cierre de la brecha de la renta) y que se puede reiniciar con un nuevo proceso de renovación urbana.

En cuanto a la política pública urbana produjo en el barrio la depreciación del suelo y por tanto de las construcciones a causa, por un lado, de la poca inversión estatal en el sector y por otro, al haber considerado al sector históricamente como de renovación urbana, pero sin definir de forma clara las condiciones, las características y las consecuencias de la renovación. El gobierno distrital a través de la legislación urbana amplió la brecha de la renta —la renta del suelo—, en un proceso lento que tomó varias décadas y que de forma paralela mostraba un deterioro progresivo del sector, así el gobierno contribuyó directamente por acción en la ampliación del beneficio económico sobre el suelo —las plusvalías urbanas—, mediante la redacción, la revisión y la actualización constante de la normativa. El Estado fue un agente económico inmobiliario más en la producción de la ciudad, siendo participe de los negocios privados en el espacio urbano construido. El capital inmobiliario estaba esperando la reglamentación del sector a través de la UPZ—92 La Macarena (Decreto 492/2007), donde se establecieron las condiciones constructivas que permitían la renovación urbana del barrio Germania por medio del instrumento denominado Plan Parcial.

En palabras de Neil Smith “esta depreciación produce las condiciones del objetivo económico que hacen de la ‘revaluación’ (gentrificación) una respuesta racional del mercado” (1979: 545).

La *elitización* urbana es el resultado del cierre de “la brecha de la renta” en términos de Neil Smith, brecha generada por la diferencia entre las rentas urbanas actuales y las rentas futuras del suelo, producto de cambios en la normatividad, las plusvalías. Según Smith “la brecha de la renta es la disparidad entre el nivel de la renta potencial del suelo y la actual renta capitalizada bajo el presente uso del terreno” (1979: 545). Cuando el capital inmobiliario se desplaza hacia los lugares con mayor rentabilidad urbana —barrios ricos— contribuye a la ampliación de la brecha de la renta, a causa de la devaluación del capital en el centro de la ciudad, cuando esta brecha es suficientemente amplia el capital retorna al centro produciendo expulsión, gentrificación y el desplazamiento de clases sociales de menor poder económico:

(...) la gentrificación es un producto estructural del mercado del suelo y la vivienda. El capital fluye donde la tasa de retorno es la más alta, y el movimiento de capital hacia los suburbios acompañado de la continua depreciación del capital en el centro de la ciudad, eventualmente produce la brecha de la renta. Cuando esta brecha se amplía suficientemente, la rehabilitación << para el caso, la renovación >> puede empezar a estimular las tasas de retorno disponibles en otro lugar, y el capital fluye de vuelta (1979: 546).

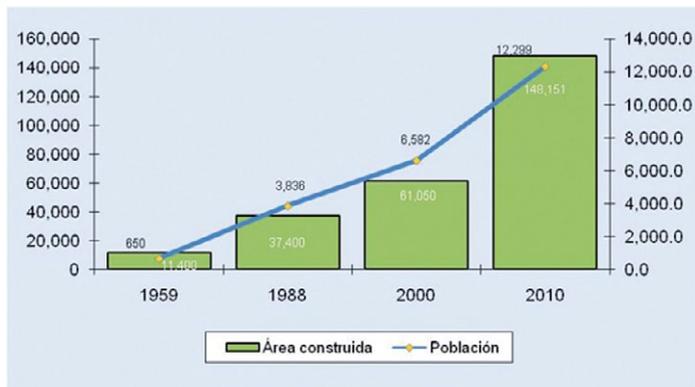
La universidad de Los Andes también evitó que el barrio Germania se consolidara como un sector residencial, debido al constante cambio de uso del suelo por las actividades económicas dependientes de la institución. Por otro lado, el gobierno motivó mediante la norma urbana y la poca inversión pública, la depreciación y el deterioro físico del barrio; al considerar continuamente la zona como objeto de renovación urbana. La universidad se valió de dicha normatividad y propuso el Plan Parcial, que por una parte la beneficiaría en cuanto a la mejora del entorno inmediato de la institución, así como la opción de ofrecer vivienda para los estudiantes, y la ampliación de la planta física. Por otra parte, utilizó la amplia “brecha de la renta” que

le garantizaría la viabilidad del negocio y la atracción de inversionistas privados, para ofrecerles importantes extra—ganancias. El gobierno se conformó con la participación de plusvalías —un porcentaje de la brecha de la renta—, producto de la modificación de las normas que él mismo estableció; además evitó el desarrollo y la financiación del espacio público y la infraestructura, delegándole esta función al promotor inmobiliario quien las dedujo de la participación en plusvalías. De esta manera el barrio Germania estaba entre dos amenazas constantes: la universidad de Los Andes que lo presionó mediante la actividad universitaria en la zona y el gobierno distrital que lo presionó por medio de la emisión de normas que expulsan continuamente habitantes tradicionales del centro de la ciudad.

### ***Estudentificación del barrio Germania***

La actividad de educación superior se ha consolidado en la zona de análisis desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, el centro de la ciudad es reconocido por su alta actividad de educación universitaria (Centro Universitario), la mayoría de las instituciones de enseñanza superior privada de la ciudad tienen sedes en este sector: El Externado, La Gran Colombia, El Rosario, La Autónoma, La Salle, Los Andes, La Libre y La América. El fenómeno de los estudiantes de capas sociales más altas respecto a los habitantes locales es histórico y creciente, del mismo modo que el desarrollo de actividades económicas referidas a la población universitaria. Las instituciones universitarias han ido colonizando progresivamente cada espacio disponible del sector, comprando inmuebles antiguos y consolidando la actividad educativa en la zona. La universidad de Los Andes es la que mayor impacto ha generado sobre el barrio Germania a causa de la proximidad y de la importante actividad económica del barrio que depende de la institución: restaurantes, librerías, bares, estacionamientos, servicios terciarios. La universidad atrae cada año más estudiantes al centro de la ciudad, se estimaban para el 2010 un total de 12.299 estudiantes, entre la década del 2000 al 2010 se duplicó la población estudiantil de la institución (ver Gráfico 6.1).

**Gráfico 6.1:**  
**Población estudiantil**  
**Universidad de Los**  
**Andes.** Fuente: [www.uniandes.edu.co](http://www.uniandes.edu.co)



La universidad de Los Andes ha jugado un papel fundamental en el desplazamiento histórico y continuo de los residentes del barrio Germania, no obstante como se ha planteado a lo largo de esta investigación la legislación urbana también ha sido un factor decisivo a la hora de promover procesos de expulsión y desplazamiento de población tradicional. La institución educativa ha desplazado habitantes de bajos ingresos de manera directa e indirecta: directa comprando predios en el barrio y ampliando la planta física de la universidad, como en el caso de la construcción del edificio Julio Mario Santo Domingo [2008]; e indirecta con la aparición de diferentes actividades económicas referentes a la población estudiantil —como cadenas de comidas rápidas que desplazan al uso residencial—, con la demolición de las antiguas viviendas para ser convertidas en estacionamientos de automóviles al servicio de la institución —puesto que generan una renta más elevada que cualquier otro uso— y con la llegada masiva de población estudiantil de clases más altas que demanda algunos servicios como vivienda, quienes tienen la capacidad de pagar un alquiler más caro, debido a la localización central y a la proximidad con la universidad.

De Urbina argumenta que entre el periodo de 1996—2000 la consolidación de la actividad educativa en la zona condujo a la tercerización de sectores que presionan la actividad residencial, al deterioro físico constante y a la fuga de población residente, acompañado de un déficit de equipamientos básicos (2012: 52—66). La demanda de servicios para estudiantes universitarios aumenta: residencias universitarias, restaurantes, comercio referente, con lo cual los residentes del sector modifican la estructura de su vivienda para suplir las nuevas necesidades educativas, presionando las áreas destinadas a la vivienda. Las condiciones físicas de las viviendas de los pobladores de bajos ingresos presentan deterioro por la poca capacidad económica de mantenerlas, como resultado aparece una construcción deteriorada y devaluada en una localización central ocupada por inquilinos vulnerables que garantizan un espacio gentrificable; a causa del estado de deterioro la tierra es más valiosa que el activo urbano. La actividad universitaria atrae población estudiantil flotante y temporal, como consecuencia sobrepone población de categorías sociales más altas a la población tradicional y por un efecto lógico del mercado “los precios se ajustan a las categorías sociales más altas” (Sabatini, 2015), precios que no pueden sostener en el tiempo las capas sociales de bajos ingresos, produciendo el desplazamiento de todos los habitantes preexistentes.

En términos de Darren Smith, quien definió el fenómeno como *estudentificación* (*studentification*): es un proceso que implica la llegada progresiva de estudiantes universitarios de clases altas a un sector donde históricamente habitaba población tradicional de bajos ingresos, desplazando indirectamente a los antiguos residentes, proceso que puede ser muy lento e imperceptible. Smith sostiene que la “*estudentificación* genera transformaciones en la distinción social, cultural, económica y física dentro de las ciudades universitarias, las cuales están asociadas con los estudiantes in—migrantes universitarios de temporada”, dichos espacios universitarios son muy dinámicos particularmente durante el periodo de estudio, permaneciendo vacíos en el periodo de vacaciones de los estudiantes. Por otro lado agrega que “a menudo conduce al desplazamiento o al remplazo de las familias de clase media o de clases obreras ‘establecidas’ dependiendo del contexto local”, se puede argumentar que en la mayoría de

los casos genera desplazamiento debido a los nuevos usos más rentables del suelo. Y por último expone que “otro rasgo clave de la *estudentificación* es el protagonismo de la propiedad privada alquilada y la reducción de la ocupación del propietario” (2005: 74, 81, 83), subdivisiones internas de las propiedades, habilitación de otros espacios antes no aptos para vivienda y la salida de los propietarios originales.

Con la aparición continua y progresiva de estudiantes universitarios siempre se ha desplazado a población de bajos ingresos del barrio Germania; si bien no ha sido el único motivo, por lo menos ha sido el más importante y la universidad de los Andes el principal agente desplazador de habitantes tradicionales del barrio. El hecho de ser un barrio prestador de servicios terciarios para la misma institución, le impidió la consolidación como barrio tradicional residencial, debido a los servicios universitarios que se van actualizando hacia los más rentables. La vivienda es el servicio menos rentable de la zona, es decir que es un uso relegado o secundario, dirigido especialmente a los estudiantes universitarios que tienen mayor capacidad de pago. La baja estabilidad de la vivienda hace más vulnerable al barrio, permitiendo la demolición y la transformación de los predios en vacíos de engorde para estacionamientos de vehículos, que especulan con el precio de los terrenos reteniéndolos para luego ser vendidos en el momento de mayor rentabilidad económica posible. Por otra parte, es más rentable para cualquier propietario subdividir y alquilar los inmuebles para usos comerciales que para usos residenciales, por este motivo se sacrifica el espacio residencial para transformarlo en comercial; de esta manera es remplazado por usos más rentables —cadenas de supermercados, de restaurantes gourmet— desplazando a los comercios barriales tradicionales menos rentables —panaderías, zapaterías, almacenes de barrio.

## Gentrificación del barrio Santa Bárbara

El análisis de caso del barrio Santa Bárbara resulta relevante porque representa gran importancia como antecedente de expulsión forzada de

los habitantes de bajos ingresos del centro de Bogotá, con motivo de proyectos de renovación urbana para vivienda multifamiliar. Si bien el proyecto denominado urbanización Nueva Santafé fue promovido por el gobierno nacional a través del Banco Central Hipotecario —banco de capitales mixtos—, uno de los principales objetivos era la (re)activación y el (re)desarrollo de este barrio histórico de la ciudad, por este motivo fue necesaria la expropiación que produjo el desplazamiento de los habitantes tradicionales. El gobierno nacional por medio del Instituto de Desarrollo Urbano [IDU] expropió diez manzanas —la mitad del barrio Santa Bárbara, 127 casas: 270 familias— de las cuales edificó únicamente tres manzanas para desarrollar el proyecto de vivienda Nueva Santafé, proyecto que se ejecutó entre los años 1985—1987 (EVB, 2013: 47—48). Las restantes siete manzanas las ha utilizado el gobierno distrital y nacional para el desarrollo de proyectos institucionales, la zona está localizada entre las Carreras 4ª y 6ª y las Calles 6ª y 7ª, al sur del centro histórico de la ciudad (ver Mapa 6.2).



**Mapa 6.2: Urbanización Nueva Santafé.**  
Fuente: googlemaps, 2009

El principal argumento del gobierno nacional fue la introducción de habitantes de mayor ingreso a esta zona de la ciudad para evitar el deterioro progresivo del barrio. Los antiguos habitantes y propietarios del barrio Santa Bárbara fueron desplazados forzosamente a sectores periféricos de la ciudad, algunos residentes se movieron a barrios vecinos como Santa Inés, Las Cruces, Egipto. De acuerdo a Díaz “la eliminación de los enclaves marginales a menudo no supone sino su desplazamiento a posiciones periféricas y los beneficios económicos suelen sostenerse sobre una intensa especulación con el suelo” (2014: 22). El proyecto expropió diez manzanas de las cuales solamente utilizó tres, especulando durante muchos años con los predios de las manzanas vacías; vieja práctica utilizada por el Estado, como en el caso del proyecto Manzana 5: expropiar las viviendas de familias con el argumento de que el bien común prima sobre el bien individual, sin aclarar que en estos proyectos el capital individual —beneficios económicos— prima sobre el bien común. El proyecto hizo parte de la primera fase del Plan de Renovación Urbana Centro—Sur (basado en el Plan Renacentro), el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo distrital 09 de 1977 estableció el sector como de utilidad pública y de interés social, para poder expropiar por vía administrativa, con el objetivo de crear un plan semilla que fuera replicable en otros sectores de la ciudad, intención que no tuvo mayor repercusión en la política pública urbana.

Los proyectos desarrollados en las manzanas vacías expropiadas, inicialmente para la construcción de la Urbanización Nueva Santafé, son edificios institucionales: Archivo General de la Nación (1992), Archivo Distrital y Memoria Histórica de la Ciudad (2000), Casa Santa Bárbara—Ministerio de Hacienda (2008) y la Superintendencia Bancaria; la manzana que quedó vacía sería parte del proyecto Ministerios de la Empresa Virgilio Barco. Del cien por ciento del área expropiada para el proyecto de vivienda multifamiliar original, solo se construyó el treinta por ciento del área de la urbanización (3 manzanas): 761 unidades residenciales y 78 locales comerciales; el setenta por ciento del área restante quedó vacío por casi dos décadas, hasta cuando se iniciaron los nuevos proyectos institucionales (7 manzanas). El Banco Central Hipotecario, a través del IDU, expropió y demolió una gran parte de la historia de la ciudad, un barrio obrero con construcciones coloniales

y patrimoniales de varias épocas, para desarrollar un proyecto dirigido a categorías sociales más altas. El gobierno distrital intervino sobre el barrio Santa Bárbara para gentrificarlo, mediante la inclusión de clases sociales de mayor capacidad económica y la expulsión forzada de los antiguos residentes, proyecto de vivienda habitado actualmente en su totalidad por clases medias y por estudiantes de las universidades cercanas a éste. Dicho proyecto marcó un precedente en “la gentrificación, planificada y operada directamente por el Estado” (Díaz, 2014: 26).

La mayor parte de los barrios del centro tradicional de Bogotá presentan características que los perfilan como espacios gentrificables, a causa del deterioro físico y progresivo de las antiguas construcciones, de la obsolescencia física, funcional y económica, además de todas las ventajas espaciales que le proporciona ser un centro de trabajo, cultural, social, financiero y económico. Neil Smith sostiene que la gentrificación es el proceso de convertir las zonas de clases obreras en barrios para clases medias a través de la renovación urbana de la oferta de vivienda (1979: 547). Es necesaria la aparición de diversos agentes económicos públicos—privados relacionados con el mercado inmobiliario, que organizan y garantizan los programas, quienes analizan el momento adecuado del mercado de suelo para lanzar los proyectos; si fuese necesario con la complicidad del gobierno para modificar los usos y el aprovechamiento del suelo de la normativa vigente a través de la nueva legislación urbana y de esta forma sostener la rentabilidad de los negocios inmobiliarios. Los centros de ciudad siempre están a la orden y en la mira de los desarrolladores inmobiliarios, quienes están esperando el momento en que el beneficio de la renta sea el mayor posible (procesos de renovación) para lanzarse sobre los centros históricos.

El barrio Santa Bárbara ha sido testigo de un continuo proceso de renovación y de *elitización* urbana, promovida por el gobierno distrital y nacional a través de diversas instituciones diseñadas para llevar adelante los proyectos, que en el fondo responden a intereses particulares. Detrás de la expropiación de todo el sector se esconde el argumento de la limpieza urbana, el barrio siempre fue objetivo de limpieza social a causa de la proximidad de varias instituciones de orden y de seguridad del gobierno

nacional: el Batallón Guardia Presidencial, el Palacio de Nariño —casa presidencial—, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Senado de la República. Otro ejemplo relevante de la limpieza social en la zona fue la demolición de gran parte del barrio Santa Inés (antigua Calle del Cartucho) para la construcción del Parque Tercer Milenio (2002), desplazando a todos los habitantes en situación de calle y a los separadores de reciclaje hacia los barrios vecinos; habitantes con fuertes problemas de adicción a las drogas (EVB, 2013: 49—52). No obstante, el éxodo de los habitantes de la zona aún no ha terminado, recientemente se expropiaron varias manzanas para la construcción de la Avenida de Los Comuneros (Calle 6ª, establecido desde el Acuerdo 2 de 1980), el proyecto es el límite sur de la urbanización Nueva Santafé e incluye un Plan Parcial para la construcción del proyecto de vivienda y comercio: La Alameda, también a cargo de la Empresa de Renovación Urbana.

## Resistencia popular

Las resistencias populares urbanas a la gentrificación, a las expulsiones forzadas y violentas, a los desplazamientos, a las expropiaciones y a los desalojos, son experiencias históricas y paralelas al proceso de renovación urbana, especialmente del centro de Bogotá. Los movimientos sociales han hecho frente a los intentos de apropiación de la ciudad por parte de los capitales inmobiliarios privados, en connivencia con los gobiernos. Estas organizaciones han resistido de diversas maneras a dichos procesos: manifestaciones públicas masivas, movilización de los afectados, reuniones con diferentes organismos públicos y privados, emisión de diarios periódicos y pasquines, carteles informativos pegados en las fachadas, reuniones entre los diversos comités de resistencia del centro, así como el intercambio de experiencias y de apoyo con movimientos de otros sectores de la ciudad. Estas asociaciones civiles han ganado terreno, han avanzado y conseguido avances importantes en términos de resistencia al desplazamiento de hogares y de comercios: espacios de diálogo y concertación con los agentes tanto públicos como privados, exigencia de mayores lucros cesantes y de

mejores indemnizaciones por daños emergentes, además de la suspensión de los procesos de expropiación en muchos casos.

En la Asamblea Cívico—Popular de Sectores, Veredas y Barrios afectados por el Plan Centro, celebrada el 12 y 13 de junio del 2010 en la Universidad Autónoma de Bogotá. Lugar donde se reunieron habitantes, organizaciones, movimientos y público en general para establecer el Mandato Popular del Centro, en referencia a las implicaciones negativas del Plan Zonal del centro de Bogotá, del Proyecto Ciudad Salud, Plan Vial fases III—IV de Transmilenio y proyecto Avenida Comuneros:

Conscientes del carácter usurero y de despojo del modelo de ciudad y de renovación urbana impuesto por las élites económicas y políticas, que no solo atropella el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de este territorio, socava los derechos de sus propietarios, poseedores, arrendatarios y de las gentes del común que aquí vivimos, estudiamos y trabajamos, sino que ha conducido al desalojo de centenares de familias, grave deterioro de la calidad de vida y del entorno común donde transcurre nuestra vida cotidiana (Mandato Popular del Centro 2010).

Haciendo una serie de exigencias mediante dicho documento entre las cuales están: diálogo, negociación y concertación; iniciativas de ley y reforma de políticas públicas; declaración de la emergencia económica, social y de acción humanitaria del centro. Estas exigencias y muchas otras quedaron plasmadas en el documento producido en aquel encuentro denominado Mandato Popular del Centro, mediante la Comisión Interlocal e Intersectorial del Centro.

Los movimientos de resistencia y los comités populares han surgido con la llegada de cada etapa y de cada proyecto de la renovación urbana del centro, de esta forma la población local afectada se ha auto—organizado para hacer frente a los procesos de expulsión y desplazamiento. En algunos casos con resistencia exitosa, en otros casos con divisiones de los movimientos sociales, pero que en todos los casos surgieron de la propia iniciativa de los pobladores que sentían vulnerados sus derechos. En este sentido la

resistencia popular jugó un papel fundamental, por lo menos al inicio de todos los proyectos de la renovación urbana, puesto que hicieron frente a los problemas que surgían con el desarrollo de los proyectos. Es importante señalar que los comités y movimientos mejor organizados y mejor asesorados han permanecido más unidos y han podido resistir más —en parte, debido al tipo de afectación de cada proyecto sobre los habitantes—, muchos comités terminaron con divisiones internas por motivo del desgaste de los integrantes, de la desinformación y de la constante modificación de los planes por parte de las entidades encargadas de promover y desarrollar los proyectos. Se hará referencia a algunos movimientos populares, los más representativos dentro de la renovación urbana del centro de Bogotá, especialmente porque están activos resistiendo a los proyectos de desarrollo urbano que se llevarán a cabo en la zona.

Dentro de los movimientos de resistencia a los proyectos de renovación urbana más representativos del centro de la ciudad, se encuentran cuatro comités activos. Los dos primeros directamente afectados por el Plan Parcial Triángulo de Fenicia y por el proyecto Ministerios; los otros dos comités de resistencia están compuestos por varios barrios, surgidos desde la aparición del Plan Zonal del Centro de Bogotá. El comité No se tomen Las Aguas, que hace frente al proyecto del Plan Parcial Triángulo de Fenicia promovido por la universidad de Los Andes (aprobación 2013); el comité El centro no se vende, que resiste al proyecto Ministerios promovido por el gobierno nacional a través de la Empresa Virgilio Barco (anuncio 2013); el comité Interlocal del Centro; y el comité Cívico—Popular del Centro, de más amplia actuación. Los dos primeros comités son los más activos dentro del actual proceso de renovación debido a la inminencia del desarrollo de los planes, en el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia ya está firmada la resolución que da vía libre al proyecto, con lo cual el comité está negociando para recibir mejores beneficios económicos respecto a la compra de los terrenos, en el caso del proyecto Ministerios el plan aún no está definido permitiendo al comité organizarse y resistir más.

### *Comité No se tomen Las Aguas*

Conformado por los residentes, comerciantes y propietarios del barrio Germania afectados por el proyecto Progresia Fenicia de la universidad de Los Andes, el comité surgió de manera espontánea y auto-convocada por parte de los habitantes afectados, no obstante ha tenido varias divisiones internas. La institución intentó sentar a la mesa al Comité para negociar directamente con los propietarios de forma individual, aplicando el adagio popular de “divide y reinarás”. Una de las exigencias legales del Plan Parcial para establecer la Unidades de Actuación Urbanística [UAU] es tener la aprobación del 51% del área de los predios objeto del englobe. Debido a la información confusa y cambiante de los Documentos Técnicos de Soporte presentados por la universidad, el comité terminó por dividirse y tener dos frentes: uno que estaba de acuerdo con el Plan y por lo tanto estaba dispuesto a negociar para englobar los predios; el otro que no estaba de acuerdo a causa de la falta de claridad del proyecto, pero que negociaría solo si se modificaban los términos de negociación a favor de los propietarios de los inmuebles. Una de las estrategias de la universidad fue la negociación individual, de esta forma consiguió negociar con varios propietarios, no obstante todavía existe bastante incertidumbre y temor en la mayoría de los antiguos habitantes, la institución ha tenido que cambiar en varias ocasiones de estrategia pero no el fin.

Si bien la universidad desarrolló un programa social para difundir y aclarar las inquietudes respecto al plan, la información del Documento Técnico de Soporte no fue clara, el gobierno distrital le exigió en varias oportunidades la modificación del DTS. La última versión del documento presenta varias inconsistencias, puntualmente en el modelo económico—financiero: respecto a los precios comerciales de los inmuebles que la universidad quiere pagar a los actuales propietarios, así la institución intenta englobar los predios objeto de las UAU por debajo del precio comercial e incluso por debajo del precio catastral (400 mil COP promedio m2: menos de la mitad del precio catastral); y respecto al monto total de las plusvalías producidas por el proyecto. Mientras que la universidad argumenta haber desarrollado un modelo social definido dentro del Programa Fenicia y tener la

aprobación de la mayoría de la población, el comité argumenta la división de los habitantes debido a la actuación irregular de la institución, a causa de diferentes discursos que terminaron por desconcertar a los residentes, así como a la actitud autoritaria de los representantes del programa. A la fecha, la mayoría de los habitantes están desconcertados y escépticos ante cualquier panorama, el comité está dividido y la universidad avanza en la negociación individual.

### *Comité El centro no se vende*

Conformado por los residentes, comerciantes y propietarios de los barrios Santa Bárbara y La Catedral, directamente afectados por el proyecto Ministerios promovido por el gobierno nacional y desarrollado por la Empresa Virgilio Barco [EVB]. El comité ha tenido gran repercusión social en el proceso de renovación urbana del centro, por motivo de la organización del propio movimiento y de la importancia del sector en la ciudad, además de todas las movilizaciones realizadas por los miembros para visibilizar las principales problemáticas del proyecto. Este proyecto de renovación urbana tiene varios vacíos en el modelo jurídico y en el modelo económico, a la fecha el proyecto no estaba definido, pero ya se estaban enviando las notificaciones, negociando los predios y comenzando las expropiaciones. Los comerciantes (miembros más activos) tienen en juego no solo su patrimonio inmobiliario sino también el patrimonio económico —su negocio—, por falta de claridad en el proyecto, de los procesos expropiatorios y de las bajas indemnizaciones. La resistencia del comité está sostenida por el interés que muestran, en especial, los propietarios del barrio La Catedral —comerciantes de prendas militares, litografías y calzado; los propietarios del área residencial del barrio Santa Bárbara tienen un papel más pasivo dentro del comité.

El comité se enfrenta a su principal amenaza, la Agencia de Renovación Urbana Virgilio Barco, empresa de capitales mixtos formada por el Estado nacional para gestionar la renovación urbana del proyecto Ministerios. Gracias a las diversas acciones públicas de visibilizarían del Comité,

el proceso se ha frenado en varias oportunidades debido a la falta de garantías para los actuales propietarios del sector y por falta de claridad en el proyecto. El comité también se ha visto afectado por divisiones internas, divisiones recreadas por la desinformación de la EVB y al igual que en el caso de Progreso Fenicia, por la negociación directa e individual, especialmente de los predios de la zona residencial, algunos de éstos ya se encuentran negociados. Así la estrategia de la EVB fue la misma aplicada por Los Andes: producir divisiones internas dentro de los comités, mediante diversas informaciones que terminaron por desconcertar a los propietarios generando incertidumbre y desconfianza, llevándolos a negociar de manera directa e individual con la empresa de renovación urbana. La EVB cometió varios errores que han frenado el proceso, como en el caso de las indemnizaciones y del lucro cesante para los comerciantes del sector, en definitiva el proyecto aún no está definido pero ya se inició la compra de propiedades en nombre de él.

El Comité exige la reivindicación como ciudadanos para ser partícipes del proceso de desarrollo de la ciudad, de una participación democrática que incluya a todos los pobladores, pero sobretodo que sean tenidos en cuenta en las decisiones tomadas por los gobiernos locales. Que no siga imperando el autoritarismo del Estado y de las entidades creadas para ocultar el dudoso accionar de los gobiernos, como es el caso de las empresas y de las agencias de renovación urbana.

Exigimos el derecho a participar comunitariamente en la construcción de una ciudad incluyente que beneficie a la gente de todos los sectores sociales, culturales y económicos. (Comité El centro no se vende, 2013)

## Síntesis

Los procesos de gentrificación serán inevitables en la zona de intervención, al igual que en las zonas aledañas del proyecto, en un proceso de derrame que terminará por producir el desplazamiento definitivo de los antiguos habitantes del sector impactado. El aburguesamiento de la ciudad trae consigo grandes consecuencias y altos costos sociales: destrucción de las redes sociales, de las redes de sobrevivencia y de las redes micro—económicas de las poblaciones tradicionales, así como la desarticulación de las redes de solidaridad, construidas y establecidas por décadas. Los antiguos moradores que decidan permanecer en el proyecto de renovación urbana en las nuevas unidades de vivienda de remplazo, se verán presionados por los nuevos precios de los predios en el mercado inmobiliario; alquilando o vendiendo las propiedades y saliendo de la zona. Para los que decidan vender el predio y no quieran participar del proyecto de renovación urbana, en principio no tendrán más opción que salir. Los precios de los inmuebles y el costo de vida se actualizarán automáticamente con la llegada de nuevas clases sociales, elevándose; de esta manera se consolidará el proceso de gentrificación, presionando a las clases sociales de bajos recursos económicos a salir de la zona: nuevo barrio, nuevos vecinos y nuevos precios.

La expansión de la Universidad de Los Andes, en la zona, es un proceso que ha tomado varias décadas; el circuito inicia con el lento deterioro del barrio y continúa con la demolición de las casas deterioradas, luego la universidad adquiere los terrenos a precios bajos del mercado inmobiliario —debido a su depreciación progresiva—, para convertirlos en infraestructura moderna; otras son convertidas en estacionamientos que ofrecen mayor rentabilidad (debido al cambio de uso y a la superposición de rentas), de esta forma los precios del suelo se elevan y empiezan a llegar nuevos pobladores e inversionistas, tanto a la zona en cuestión como a los alrededores, atraídos por el aumento acelerado y progresivo de los valores inmobiliarios. El proyecto Progresía Fenicia es el último episodio del proceso de gentrificación del barrio Germania, promovido continuamente por la universidad en el barrio, dicha *elitización* urbana es el cierre del ciclo de un proceso que empezó hace varias décadas y que podría (re)iniciarse nuevamente

cuando se produzca un nuevo proceso de renovación urbana en el futuro. La universidad utilizó un momento clave para (re)desarrollar la zona a su propio gusto y beneficio, de esta manera evitará salir del área por falta de espacio para la planta física y de equipamientos para el desarrollo de su actividad educativa. Además, tendrá una amplia oferta de vivienda de alta gama para los futuros estudiantes, tanto para comprar como para alquilar, y será una gran oportunidad para los inversionistas inmobiliarios que quieran tener propiedades en inmediaciones de la importante universidad.

Aunque la intensión del proyecto sea la recuperación de una zona supuestamente degradada, el verdadero fin del Plan Parcial es: por un lado, las altas ganancias regulares que ofrece el negocio en términos de la construcción del proyecto; en cuanto a plusvalías —rentabilidades urbanas, por motivo del cambio de los usos del suelo y de la normativa (mayor aprovechamiento del suelo en altura) — y por la valorización que generará la zona en el futuro. Y por el otro, la expansión física de la universidad de Los Andes en la zona, que históricamente ha contribuido con los procesos de *elitización* urbana del barrio Las Aguas y Germania, especialmente. Mientras que la universidad es un agente activo en el desarrollo urbano de la zona en cuestión, gestionando y promoviendo el proyecto de renovación urbana mediante el instrumento denominado Plan Parcial, el Estado es un agente pasivo limitándose a actualizar la normativa urbana, a emitir decretos o resoluciones de excepción y a esperar la remuneración impositiva en términos de participación de plusvalías. La pasividad del gobierno distrital permite que los agentes privados gestionen la ciudad a su gusto y placer, con la complicidad de una legislación urbana flexible que deja las puertas abiertas para que éstos saquen el mayor beneficio económico posible a través de las rentabilidades urbanas. El Estado solo cumplió el papel de recaudador de impuestos de este gran proyecto urbano, que le ofrece mucho rédito económico en términos de recuperación de plusvalías, además de evitar la construcción y financiación de las obras públicas, que de ahora en más serán responsabilidad del promotor inmobiliario urbano privado.

Por último, aunque el Plan Parcial incluye a los habitantes originales del barrio es inevitable que el proyecto expulse directa e indirectamente a la

población más pobre y vulnerada. Revisando la hipótesis inicial de trabajo según la cual: las renovaciones urbanas producirían el desplazamiento de los habitantes tradicionales por causa de la vuelta del capital inmobiliario al centro de la ciudad; y la hipótesis final de trabajo donde: el desplazamiento se producirá por el cierre de la “brecha de la renta” urbana, brecha generada por la salida del capital inmobiliario del centro de la ciudad. Podemos concluir que las hipótesis se podría corroborar a futuro, puesto que el hecho de que el capital vuelva al centro de la ciudad significa que agentes privados inmobiliarios se apropiarán de las plusvalías urbanas cerrando la brecha de la renta y conduciendo necesariamente al desplazamiento de la población tradicional, expulsión que se puede producir en cualquier momento del proceso, iniciado varias décadas atrás con el abandono y el deterioro histórico de la zona de análisis. En otras palabras, si se cierra el beneficio de la renta llegarán inevitablemente clases de mayor poder adquisitivo que terminarían por desplazar a la población tradicional, generalmente categorías sociales de menor poder adquisitivo. De esta manera se produce, inicialmente una presión inmobiliaria sobre el sector, a causa de la promoción de proyecto de renovación urbana para clases altas, posteriormente una presión social como consecuencia del aumento en los precios del suelo y del costo de vida.

## Resultados

---

Los resultados de la presente investigación muestran que están dadas las condiciones para que se produzca el desplazamiento y dan una pauta de cómo se llevan a cabo la mayoría de políticas urbanas, no solamente en el centro urbano sino en toda la ciudad de Bogotá. Se puede argumentar que el desarrollo urbano de Bogotá está basado en políticas de corte capitalista, soportadas por una legislación urbana histórica con mecanismos que permiten su implementación: herramientas e instrumentos diseñados y actualizados entorno a la inversión de capital privado en el desarrollo de la ciudad. A partir de la década de 1970 se puede rastrear el ingreso directo y masivo de las inversiones privadas al desarrollo urbano, periodo que coincide con la entrada de las políticas económicas del nuevo liberalismo a la región latinoamericana, es decir que la urbanización tampoco escapó a las políticas del libre mercado y del libre comercio; en Bogotá se puede corroborar con el Acuerdo 7 de 1979. Actualmente dichas políticas se ven reflejadas en el desarrollo inmobiliario por medio de la inversión capitales trasnacionales en áreas centrales de la ciudad, proyectos desarrollados generalmente por empresas extranjeras o con inversión externa. No casualmente estas renovaciones urbanas tienen una rentabilidad económica importante; esta es la forma como se atraen capitales externos, garantizando altas ganancias, que al final son extraídas del producto social.

Con la renovación urbana la Universidad de Los Andes cumplirá un doble propósito: por un lado, se apropiará de las rentas del suelo comprando suelo barato en el barrio desvalorizado, lo valorizará construyendo los edificios y la infraestructura necesaria dirigida a categorías económicas altas, para luego vender los nuevos inmuebles a precios ajustados a las nuevas condiciones.

Pero para poder conseguir suelo barato evitando conflictos sociales —puesto que no le favorece a la imagen de la institución— incluirá a la mayor parte de antiguos propietarios; aquellos propietarios que no quieran ser parte del proyecto simplemente serán expropiados. Es necesaria la intervención del gobierno distrital para poder expropiar a los antiguos residentes que no quieran participar en el proyecto, ya que a través de la expropiación pagará los precios oficiales del suelo evitando pagar los precios comerciales, además de esta manera aumentará la rentabilidad del suelo. Por otro lado, la institución podrá ofrecer viviendas de alta categoría para los estudiantes, deuda que tenía pendiente con la comunidad estudiantil; o para los inversionistas que ven en el Plan Parcial una gran oportunidad inmobiliaria para invertir en una propiedad y después alquilarla —o venderla— a los estudiantes universitarios, que serían los clientes potenciales.

La principal consecuencia del proyecto sería el desplazamiento definitivo de los habitantes del barrio, desplazamiento que se inició con la llegada de la Universidad de Los Andes al sector atrayendo estudiantes con alto poder adquisitivo en comparación a los pobladores tradicionales, presionando de forma social, cultural y económica a los residentes preexistentes a salir del barrio, fenómeno denominado *estudentificación*. Por otra parte, con la renovación urbana la institución promoverá la gentrificación del barrio puesto que ingresará población de clases más altas a la zona, entonces los propietarios que decidan quedarse serán presionados por los nuevos precios de las propiedades y por el costo de vida, generando nuevamente la salida de habitantes de bajos ingresos. Es decir que la universidad ha presionado indirectamente la salida de habitantes preexistentes, a través de la *estudentificación*; ahora está presionando directamente la salida de habitantes vulnerados, expulsando a los que no quieran ser parte del proyecto mediante la expropiación y, gentrificando a los que decidan quedarse. En conclusión, la Universidad de Los Andes ha desplazado y expulsado a los habitantes del barrio históricamente mediante la *estudentificación* y ahora expulsaría y desplazaría a todos los actuales habitantes del barrio mediante el fenómeno de la gentrificación producto del proyecto Plan Parcial Triángulo de Fenicia.

### *Actual renovación urbana del centro de Bogotá*

En la actual renovación urbana del centro de Bogotá aparecen dos componentes fundamentales: por un lado, está el capital inmobiliario, dentro del cual se encuentran una gran variedad de agentes económicos que aparecen, se fusionan, se dividen o que desaparecen dependiendo del tipo de negocio que se plantee. Por otro lado está el Estado como un actor que participa de los negocios inmobiliarios, como una agente más del mercado del suelo, que de antemano sabe que el negocio tiene mucho rédito político y económico. Estado que al mismo tiempo es cómplice de los inversionistas de importantes capitales privados en el medio construido, permitiendo gestionar y desarrollar la ciudad a favor del ellos, además de ser un aliado estratégico participando de las ganancias de los proyectos de renovación urbana. Si bien el Estado no participa de manera directa, sí lo hace a través de empresas creadas por él mismo, para administrar los negocios inmobiliarios de la ciudad. Es decir que estamos frente a la inmobiliaria más grande y poderosa, el Estado, quien delega dichas funciones en los gobiernos de menor jerarquía, que a su vez crean empresas de renovación urbana para que manejen los negocios inmobiliarios públicos.

Suena paradójico, pero la mayor amenaza de los pobladores tradicionales de bajos recursos es el gobierno; la administración pública es quien, al final, expropia y expulsa a los habitantes pobres, el capital privado simplemente hace lo que tiene que hacer y lo que mejor sabe hacer: realizar la inversión. El capitalista busca la forma de hacer lo más rentable posible la inversión, si es en el medio construido allí invertirá, de lo contrario buscará otra rama de la economía para hacer reproducir la lógica capitalista, la de la rentabilidad en el menor tiempo posible. En el caso del negocio inmobiliario la renovación urbana le ofrece altas tasas de ganancia con un retorno rápido, entonces insistirá en hacer inversiones en activos urbanos que le representan importantes rentas urbanas. El papel del Estado es abonar todo el terreno para que los negocios se lleven a cabo sin ningún contratiempo, éste tiene que garantizar las condiciones, para ello se vale de todas las herramientas posibles para liberar el primer obstáculo que se le presenta al capital privado, la propiedad del suelo, que en la mayoría de los casos no posee.

Aquí aparece la legislación urbana de la cual disponen los gobiernos para expropiar y desalojar a los residentes preexistentes: con indemnizaciones, a la fuerza o con violencia si es necesario.

Pero el Estado no se limita únicamente a tener un papel pasivo en el desarrollo urbano, de hecho responde a los intereses de los grandes capitales locales y extranjeros, en algunos casos para pagar favores políticos y en otros porque los mismos gobernantes hacen parte de esos grandes capitales. En muchos casos, las campañas de los gobernadores son financiadas por grandes empresas no solo de la rama de la construcción, sino también por importantes corporaciones bancarias y por inversores de capitales de diversas ramas de la economía. En las elecciones para la Alcaldía de Bogotá (y de todo el territorio nacional), los candidatos deben reportar la información de todas las donaciones hechas durante las campañas electorales a la Comisión Nacional Electoral, para que sea publicada en la página de Cuentas Claras. Es relevante ver que las principales donaciones son hechas por las más importantes constructoras de la ciudad a los candidatos con las mejores posibilidades de ser elegidos, en porcentajes que coinciden con las posibilidades de cada uno de los candidatos. Entonces los candidatos que aceptan este financiamiento deben responder de la misma manera en el evento de ser elegidos como gobernantes. De esta forma el papel del futuro gobierno no es tan inocente, por el contrario es bastante clara la posición que debe asumir el futuro gobernador elegido. Es importante aclarar que la mayoría de los candidatos aceptan donaciones de privados, de igual manera estos informes públicos son para justificar los gastos de campaña, lo que no implica que se reporte la información en su totalidad y con detalle.

### *Legislación urbana de Bogotá*

Si bien la legislación urbana de Bogotá con todos sus instrumentos y herramientas cuenta con una tradición histórica, estos mismos mecanismos se van actualizando y ajustando con cada gobierno de turno, es decir, que se amoldan a los intereses de cada periodo, por este motivo aparecen decretos de urgencia que permiten modificar las normas, por lo

menos de manera transitoria, como sucedió con el Decreto 562 del 2014. La propia legislación urbana desde su concepción tiene vacíos jurídicos que se van llenando dependiendo de las necesidades de cada momento, pero sobretodo de los intereses individuales que están en juego. Cada periodo de gobierno encuentra en el medio construido la forma de hacer política a través de la urbanización de la ciudad; la forma más visible de realizar una buena campaña es construyendo la ciudad, haciendo obras públicas de gran envergadura, grandes proyectos y renovaciones urbanas. Así el capital inmobiliario encuentra en los gobiernos al mejor aliado para llevar a delante los negocios de la renovación urbana, el inversor pone el capital y el gobierno el suelo (aunque en principio no lo posea). Pero estos desarrollos urbanos no son en espacio público o en edificios institucionales de interés común, generalmente se dan en proyectos privados que se pueden vender para extraer la mayor cantidad de rentas urbanas posibles.

Todos los instrumentos de planificación urbana son muestra de una política acupunturista para el desarrollo de la ciudad, aunque existe un Plan de Ordenamiento Territorial, este contiene políticas muy generales dejando expuestas a las unidades más pequeñas a que los privados propongan los desarrollos que más convienen al capital, no a la comunidad. Queda claro que quien manda y quien decide en la ciudad es el capital inmobiliario, no obstante las decisiones políticas no son tan deliberadas, existen ciertas limitaciones a los derechos de desarrollo que también tienen mucha tradición en la legislación urbana. El plan de ciudad compacta que promueven todos los gobiernos no será posible con la forma de gestión actual. Ni siquiera en los gobiernos más progresistas de la ciudad se ha tenido una mirada global del desarrollo de la ciudad: parece que el progreso está asociado con la densificación en altura y con edificios modernos. La actual renovación urbana del centro de Bogotá demuestra que el interés real del desarrollo es extraer las importantes rentabilidades que posee este sector de la ciudad, rentas urbanas dadas por una serie de condiciones sociales, políticas, económicas, físicas, que quieren ser apropiadas por algunos agentes económicos privados con ayuda del Estado.

El resultado esperado es el desplazamiento de los más vulnerados, es decir, de los que no tienen el poder económico ni político para hacer frente al capital inmobiliario, sin mencionar que quien debería ser su representante, el Estado, está aliado al capital privado. Las expropiaciones y los desalojos no son novedad, de hecho se han presentado históricamente desde la aparición de las ideas de renovación, renovación asociada con sacar a los pobres del centro de la ciudad porque desvalorizan las propiedades de los vecinos con mayor capacidad económica, a una limpieza social urbana. Los pobladores tradicionales pobres están en problemas porque no existe ningún instrumento de planificación urbana que les garantice la permanencia, por lo menos en el centro de la ciudad, por el contrario todos aceleran la salida de las habitantes pobres. Las rentas urbanas son el objetivo y la renovación urbana es el medio, los obstáculos intermedios tienen que ser eliminados, pero no pueden ser eliminados por el poder económico, requieren del poder político; quienes se apropian de las rentas urbanas no están interesados en saber dónde ni cómo se producen, solo les interesa saber que existen y que pueden ser apropiadas. La expulsión de pobladores tradicionales pobres es una consecuencia de las políticas de renovación urbana, el principal interés no es proteger a los más vulnerados, el principal argumento de la política pública es conseguir el supuesto progreso y desarrollo, aunque muchos pobladores preexistentes se interpongan. El principal objetivo de la renovación urbana es cerrar “la brecha de la renta”, lo demás es secundario.

### *¿Cómo y por qué se da la actual renovación urbana del centro de Bogotá?*

Los procesos de renovación urbana del centro de la ciudad se dan en el marco de acciones coyunturales, en un proceso que requiere de la acción conjunta de varios agentes económicos, en principio se necesita de la actuación de algunos agentes fundamentales: el gobierno local, el promotor inmobiliario y el inversor privado. El gobierno local lo hace a través del establecimiento de la legislación urbana que permite la actuación en el espacio construido de los otros agentes, eliminando la mayor cantidad de limitaciones jurídicas y administrativas. El desarrollador inmobiliario actúa promoviendo los programas y los proyectos, basado en las condiciones y limitaciones de la

norma urbana establecida por el gobierno. El inversor privado aparece en el proceso cuando ya el promotor ha diseñado el programa, su papel principal es la financiación del proyecto. Durante todo el proceso pueden aparecer más agentes, dividirse o fusionarse para cumplir la misma función, de cualquier forma estos son los actores fundamentales en la estructuración de la renovación urbana.

Esta renovación urbana se da en un periodo de flexibilización de la normativa que permite la entrada de capitales privados para financiar el desarrollo urbano, así como con el establecimiento de instituciones público—privadas que son intermediarias en los procesos de renovación urbana. Entrada de capital privado que deja ver la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales para el desarrollo de la ciudad, además de convertir al desarrollo urbano privado en una fuente de ingresos fiscales para la administración de la ciudad. Las instituciones de capitales mixtos creadas por el gobierno descentralizan las funciones de éste, asignándole autonomía operativa a dichas instituciones que funcionan como un agente inmobiliario privado más en el mercado del suelo, adquiriendo suelo barato y vendiéndolo más caro al mejor oferente. También se produce una flexibilización institucional argumentada por el gobierno local como mejor eficiencia en la administración de la ciudad, que al final permite que la política urbana sea desarrollada a favor de dichas instituciones y a favor de los intereses privados de los demás agentes inmobiliarios.

Asimismo, la renovación sucede porque el suelo se deprecia lo suficiente como para que el capital privado retorne al centro de la ciudad, capital inmobiliario que se desplazó paulatinamente del propio centro hacia barrios con mayores rentas urbanas en las décadas precedentes, contribuyendo al deterioro físico y al posterior abandono de las áreas centrales tradicionales. En un proceso donde las clases de mayor capacidad económica también fueron abandonando el centro de la ciudad progresivamente y detrás de ellos el capital inmobiliario, la salida de las clases más altas y la llegada de clases más bajas se dio por varios motivos, entre ellos la industrialización de las ciudades y con ella la entrada de clases obreras a los barrios céntricos, categorías sociales que buscaban estar cerca de los lugares de trabajo

y con la emigración de clases altas a nuevos sectores ricos con mejores condiciones urbanas, que fueron ocupados por población de clases sociales bajas que buscaban centralidad. La vuelta al centro de clases más altas se da en los actuales procesos de renovación urbana que atraen categorías sociales con mayor poder adquisitivo, puesto que el principal objetivo es extraer la mayor cantidad de renta urbana, que solo es posible a través de la introducción de capas sociales con mayor poder adquisitivo comparado con el ingreso de los habitantes tradicionales.

El resultado de la renovación urbana es la expulsión y el desplazamiento de la población tradicional mediante el proceso conocido como gentrificación, por causa de la introducción de categorías sociales más altas en lugares donde habitaban categorías sociales más pobres. Las capas sociales altas presionan a las capas bajas a través del consumo diferenciado, es decir, consumo más elevado que los habitantes originales no pueden sostener, saliendo del área de influencia de los nuevos proyectos. La gentrificación es la superposición de clases sociales altas en barrios obreros, es la llegada de pobladores con mayor capacidad de pago y de consumo; esta es la consecuencia social más visible sobre el territorio de los procesos de renovación urbana. Procesos promovidos desde los gobiernos locales mediante la normativa, desarrollados por agentes inmobiliarios privados con la complicidad de una legislación urbana flexible, que permite excepciones jurídicas para favorecer intereses individuales.

### *¿Es necesaria la renovación urbana del centro de Bogotá?*

En principio, se puede decir que no es necesaria la renovación urbana, si analizamos a quién realmente favorece y a quién afecta los proyectos de renovación urbana; podemos decir que debemos pensar alternativas a estos procesos, puesto que no es conducente el perjuicio a muchos pobladores locales a cambio del beneficio de unos pocos agentes inmobiliarios, que argumentan el interés colectivo. En estos procesos los más afectados son los antiguos propietarios de las zonas en cuestión que son expulsados o desplazados y en última instancia los usuarios finales que terminan por

transferir gran parte de sus ingresos a los promotores inmobiliarios con la compra de los nuevos inmuebles. Los más beneficiados son aquellos agentes que pueden extraer la mayor cantidad de rentas urbanas posibles, rentas provenientes de la diferencia entre la compra de suelo desvalorizado en el centro deteriorado y la posterior venta de suelo valorizado (la brecha de la renta), producto de la modificación de la normatividad —mayor aprovechamiento y mejor uso del suelo— mediante la renovación urbana.

A priori podemos afirmar que no es necesaria la renovación urbana, por lo menos en los términos en que está planteada actualmente, donde se expulsan y se desplazan habitantes tradicionales que han habitado dichos espacios por décadas y por generaciones, con el argumento de que la ciudad necesita actualizarse. Sería inadecuado proponer la llegada de categorías sociales más altas a costa de la salida de los antiguos pobladores argumentando la mezcla de clases sociales, que en el fondo esconde la apropiación de las rentas urbanas, principal objetivo de las importantes inversiones inmobiliarias. La ciudad no sería democrática si sobreponemos una clase social nueva con más poder económico a otra existente con menor capacidad de pago, si llevamos pobladores con mayor poder adquisitivo a los barrios obreros del centro de la ciudad; de esta manera se estaría privilegiando el derecho a la ciudad y a la vivienda para personas con mayores ingresos, solo tendrían derecho al centro de la ciudad aquellos habitantes con mayores posibilidades económicas.

La renovación urbana en el marco del modelo neoliberal no sería viable para los habitantes tradicionales de bajos ingresos del centro de la ciudad, por lo menos bajo el actual sistema capitalista las clases sociales de menor capacidad económica no están incluidas en los proyectos urbanos. Existen casos que incluyen a los pobladores originales para legitimar socialmente las renovaciones urbanas, pero la lógica del mercado prima sobre cualquier otra lógica y termina expulsando y desplazando a los habitantes más vulnerables. Quizá los proyectos de renovación urbana bajo otro sistema económico diferente al capitalista puedan ser viables socialmente y no económicamente, donde la población sea más importante que el negocio que hay detrás de dichos proyectos, en las actuales renovaciones urbanas va

primar el capital, porque es eso lo que en definitiva promueve el desarrollo. Tal vez en el marco de una renovación urbana promovida y financiada directamente por el Estado, donde el capital privado inmobiliario solo pueda acceder a las ganancias regulares que da el medio construido, se dé una posibilidad de proyectos de renovación urbana con un Estado que realmente favorezca a la población local evitando la expulsión y el desplazamiento.

Sería interesante promover la renovación de sectores realmente deteriorados en la periferia de la ciudad en barrios sin infraestructura pública urbana, generalmente barrios con mucha pobreza, de esta manera no se presionaría al centro de la ciudad en cuanto al incremento de la población y la sobrecarga de infraestructura de servicios públicos. Puesto que al promover una ciudad compacta con la renovación del centro se están presionando los precios del suelo en un solo sector, en el centro, contribuyendo a la fragmentación espacial y por ende a la segregación social. En este sentido es necesario el papel más activo de los gobiernos locales para incentivar el desarrollo urbano en su conjunto, mediante planes integrales y no proyectos individuales de algunas piezas en ciertos puntos de la ciudad. La actual legislación urbana promueve el desarrollo de la ciudad mediante una amplia gama de instrumentos y herramientas que intentan urbanizar la ciudad a través de proyectos puntuales, este es el resultado de los planes estratégicos de ordenamiento territorial en diferentes escalas.

### *¿Qué alternativas hay a la renovación urbana del centro de Bogotá?*

Las alternativas que se presentan a la renovación urbana, en el marco de los resultados que nos muestra la investigación, pueden ser utópicas. De igual manera existen alternativas que se han utilizado y que han tenido resultados más positivos en términos de impactos sociales sobre la población de bajos recursos. En este contexto el Mejoramiento Integral de Barrios es una de las alternativas que también está incluida en la legislación urbana, aunque dirigido puntualmente a barrios de origen informal, pero al existir tantos intereses puestos sobre el centro tradicional de la ciudad y particularmente

sobre los barrios deteriorados y abandonados, es de difícil ejecución. Es el caso del barrio La Paz (centro) que en la ficha normativa tiene este tipo de tratamiento de mejoramiento barrial; si bien el barrio está en el centro de la ciudad, no es objetivo del mercado inmobiliario, al no estar incluido en la modalidad de renovación urbana. Es una alternativa viable en la medida que evita la expulsión y el desplazamiento de los antiguos pobladores, puesto que fortalece las estructuras físicas y por tanto las redes económicas, al mismo tiempo que no introduce clases sociales más altas al sector de manera directa.

Desde la misma etimología de la palabra [re]novar ya existe una connotación intrínseca negativa, así como (re)desarrollar, (re)activar, (re)cualificar, (re)habilitar, puesto que dichos lugares ya tienen estructuradas sus propias dinámicas. Entonces en principio habría que utilizar otro verbo para referir a una acción más incluyente (mejorar, fortalecer, apoyar); hoy en día la renovación urbana tiene un sentido negativo entre los habitantes tradicionales del centro de la ciudad, ya que en nombre de ésta se han expulsado y desplazado a miles de residentes. En este sentido la propuesta se dirige hacia programas de desarrollo urbano más incluyentes que la desgastada renovación urbana y de todos los sinónimos y acciones que detrás de ésta existen. Además del mejoramiento barrial se pueden promover programas de consolidación barrial, de apoyo a las redes microeconómicas y sociales ya existentes, de inserción laboral dentro del propio centro de la ciudad, a la responsabilidad de las instituciones que funcionan en el sector de apoyar a la población local de la cual se benefician y, lo más importante evitar la salida de los habitantes tradicionales, pobladores que han estructurado la zona por décadas y que tienen prioridad en el derecho al centro de la ciudad, a la vivienda y al empleo dentro del mismo sector.

Definitivamente la renovación urbana en los términos en los que está planteada solamente beneficia a un pequeño porcentaje de ciudadanos con poder de consumo y a los desarrolladores inmobiliarios económicamente. En última instancia la actual renovación urbana del centro de la ciudad solo podría ser factible y viable si el gobierno fuese más activo y presente, es decir, si la legislación urbana no fuese tan flexible para favorecer los

importantes negocios inmobiliarios que se esconden detrás de dichos proyectos urbanos. En otras palabras, una renovación urbana liderada por el Estado con la participación activa de todos los habitantes, quienes tendrán la obligación de construir la ciudad a gusto y placer, no al gusto y placer de los promotores inmobiliarios privados. La ciudad no es un negocio inmobiliario como lo muestran los gobernantes, no es la ciudad de los gobernantes ni de los inversionistas privados, es la ciudad de los ciudadanos, con lo cual es necesario exigir e informarse de cómo se llevan adelante las políticas públicas urbanas, y si no es incluyente organizarse para reformularla.

### *¿Es posible un mejoramiento barrial del centro de Bogotá?*

Los Programas de Mejoramiento Barrial promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo son programas llevados a cabo por diferentes gobiernos, pero que no responden a todas las necesidades de las poblaciones locales, son programas dirigidos a barrios de origen informal —asentamientos autogestionados— que se enfocan en el aspecto físico, con poca importancia de los aspectos sociales y económicos, desatendiendo el desarrollo integral de los habitantes. Dichos proyectos están centrados en los barrios de autoconstrucción y especialmente los que están en zonas de riesgo, que responden a políticas y a modelos internacionales de mejoramiento barrial, con lo cual son impulsados e implementados de manera arbitraria y con resultados sociales negativos, puesto que atienden un mejoramiento físico—espacial principalmente. Cuando nos referimos a un mejoramiento barrial integral hablamos de programas que desarrollen el centro de la ciudad en una sola dirección, es decir que los intereses de los pobladores primen sobre cualquier otro interés, donde los propios residentes decidan el futuro de su territorio, donde el capital privado sea secundario y no interfiera directamente con el desarrollo social de los habitantes.

Cuando hablamos de un mejoramiento barrial integral nos referimos a un proceso dirigido por los mismos moradores tradicionales del centro de la ciudad, donde los técnicos y los profesionales sean los asesores del

desarrollo sin tener un papel protagónico, donde el gobierno acompañe y supervise las acciones. Una forma de tener un desarrollo integral de la ciudad es con la participación activa de la población local, no donde el capital privado inmobiliario es un agente activo y el gobierno local junto con la población sean actores pasivos. Los gobiernos locales no pueden permitir desarrollar en su territorio proyectos recomendados por organismos multilaterales, proyectos que responden a lógicas y a buenas prácticas internacionales, pero que dejan afuera a la población más vulnerable generalmente, aunque se argumente lo contrario. Un mejoramiento integral significa que los barrios residenciales del centro de la ciudad no necesitan de la intervención del capital privado, simplemente requieren del acompañamiento del gobierno local para llevar adelante sus propios programas. Si el gobierno requiere financiación puede (re)estructurar las actuales zonas financieras, de servicios, comerciales, densificándolas para recaudar impuestos y capturar plusvalías.

El centro urbano requiere de manera urgente la intervención del Estado, para evitar que se siga destruyendo la ciudad como se ha hecho durante las últimas cinco décadas, de un Estado más activo a favor de los habitantes, que no permita la violación de derechos fundamentales como el derecho a la ciudad y a la vivienda, derechos consagrados en la Constitución política nacional a través de la Función Social de la Propiedad y de la Ciudad. Es necesaria la desarticulación de las instituciones públicas creadas para facilitar los proyectos urbanos y que favorecen a los intereses privados, y que actúan como un agente inmobiliario más en el mercado del suelo. Entidades creadas originalmente para descentralizar la ejecución de la política urbana, pero que detrás esconden a un promotor inmobiliario legitimado por el Estado —ni siquiera por la sociedad— para comprar, vender, expropiar, expulsar, desplazar en nombre de toda la sociedad. El capital privado no puede fluir libremente por el centro de la ciudad, se requiere de instituciones más fuertes que hagan frente al libre desarrollo del medio construido por parte de empresas privadas, instituciones que pongan condiciones que beneficien a la sociedad no a los intereses inmobiliarios individuales.



Foto: archivo personal

El centro de la ciudad es el lugar de las disputas territoriales actuales, por motivo de la renovación urbana, múltiples agentes y actores se disputan el poder a través del control del centro. Para el gobierno local de turno representa el sector donde puede hacer política partidaria y sobretodo donde puede ampliar los recursos fiscales, puesto que de entrada posee el control mediante el establecimiento de la norma. Para el desarrollador inmobiliario es el lugar donde se va a reproducir el capital inmobiliario de manera acelerada extrayendo las rentas urbanas, necesariamente por medio de la renovación del centro de la ciudad. Para las instituciones privadas es la oportunidad de expandir sus plantas físicas y por ende sus negocios en la zona, para eso se vale del promotor inmobiliario quien le desarrolla los planes y programas. Para los habitantes tradicionales representa el aumento en los precios del suelo, pero al mismo tiempo una amenaza constante de expulsión y el desplazamiento, debido a todos los intereses puestos en el área. Y para los movimientos sociales es el lugar para hacer política popular y resistir a las embestidas del capital inmobiliario privado, intentando permanecer en el centro de la ciudad:

*El centro de Bogotá no se vende ¡se defiende!  
(Comité por la defensa del centro, 2013)*

## Normas

---

**Ley Nacional 388 de 1997.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Nacional 2181 de 2006.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Distrital 536 de 1981.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Distrital 190 de 2004.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Distrital 240 de 2006.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Distrital 492 de 2007.** Bogotá, Colombia.

**Decreto Distrital 562 de 2014.** Bogotá, Colombia.

**Acuerdo Distrital 09 de 1977.** Bogotá, Colombia.

**Acuerdo Distrital 7 de 1979.** Bogotá, Colombia.

**Acuerdo Distrital 33 de 1999.** Bogotá, Colombia.

**Resolución IGAC 762 de 1998.** Bogotá, Colombia.

**Resolución DAPD 0009 de 2003.** Bogotá, Colombia.

**Resolución ERU 087 de 2005.** Bogotá, Colombia.

**Resolución ERU 1027 de 2007.** Bogotá, Colombia.

**Resolución SDP 1582 de 2011.** Bogotá, Colombia.

**Resolución SDP 1254 de 2013.** Bogotá, Colombia.

## Referencias

---

**Arantes, O. Maricato, E. Vainer, C.** *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos.* Petrópolis, Brasil. Editora Vozes 2000.

**Castillo, J.** *Crisis de la economía mundial: en el marco de 40 años de crisis crónica del capitalismo.* 2008.

**Chesnais, F.** *El fin de un ciclo: alcance y rumbo de una crisis financiera, en Carré rouge / La brèche* n° 1 Dic. 2007 Ene—Feb 2008.

**Cuenya, B.** *Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana., en Carajillo de la ciudad.* Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. Año 3 Octubre 2011.

**Cuenya, B.** *El Derecho a la Ciudad en América Latina.* Seminario UNGS, Buenos Aires. Abril de 2015.

**De Urbina, A.** *El Centro Histórico de Bogotá “de puertas para adentro”: ¿el deterioro del patrimonio al servicio de la gentrificación?* En Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 5, no 9, enero—junio 2012

**Díaz, I.** *¿Gentrificación o barbarie? Disciplinamiento y transformación social del barrio de La Alameda en Sevilla.* Atrapasueños 2014.

**Díaz, I.** *Gentrificación y mercados del suelo en América Latina.* Seminario UNAM, México. Mayo de 2015.

**Duque, I.** *Bogotá: entre la identidad y el marketing urbano*. Revista Colombiana de Geografía, vol. 20, no 1, 2011. P. 29—45.

**Duménil, Gérard. Dominique, Lévy.** *Crisis y salida de la crisis*. México D.F. Fondo de Cultura Económica 2007.

**Empresa Virgilio Barco EVB.** *Estudio de valoración DTS Proyecto Ministerios*. Bogotá, Colombia. Mayo de 2013.

**Engels, F.** (1872). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid, España. Fundación Federico Engels, 2006.

**González, M.** *Gentrification: Un tema de discusión necesario*, en *Revista La Tadeo*, no 73, año 2008. p. 137—144

**Harvey, D.** *The New Imperialism*. Nueva York, USA. Oxford University Press 2003.

**Harvey, D.** *A brief History of Neoliberalism*. Nueva York, USA. Oxford University Press 2005.

**Harvey, D.** *The Right to the City*. En *New Left Review NLR 53*, sept—oct 2008. Londres, Inglaterra. p. 23—40.

**Harvey, D.** *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. Nueva York, USA. Oxford University Press 2010.

**Harvey, D.** *A liberdade da cidade, Cidades Rebeldes*. São Paulo, Brasil. Boitempo—Carta Maior 2013. p. 27—34.

**Harvey, D.** *Preoccupying*. En *The Occupied Times of London*, no 23 agosto 2013b, pág. 14—15.

**Harvey, D.** *The importance of postcapitalism imagination*, en *Irish Left Review Journal*, v. 1 no 2 otoño 2013c.

**Harvey, D.** *Os limites do Capital*. En *Poli*, año VI no 32, jan—fev 2014. p. 11—13.

**Harvey, D.** *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Ecuador. IAEN 2014b.

**Janoschka, M. Sequera, J.** *Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina—una perspectiva comparativista*. Contested Cities, 2014.

**Jaramillo, S.** *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, CEDE Universidad de Los Andes. Bogotá 1977.

**Jaramillo, S.** *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Lincoln Institute, 2003.

**Klein, Naomi.** *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona, España. Paidós 2007.

**Lefebvre, H.** *La Revolución Urbana*. Madrid, España. Alianza Editorial, 1972.

**Mandato Popular del Centro.** Universidad Autónoma de Bogotá, junio 12—13, 2010.

**Marx, K.** (1867). *El capital: critica de la economía política*. Tomo I. México. Siglo XXI Editores, 2008.

**Marx, K.** (1885). *El capital: critica de la economía política*. Tomo III. México. Siglo XXI Editores, 2008b.

**Marx, K. Engels, F.** (1872). *El manifiesto comunista*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones IPS, 2014.

**Morales, C.** *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

**Sabatini, F.** *Gentrificación y mercados del suelo en América Latina*. Seminario UNAM, México. Mayo de 2015.

**Smith, D.** 'Studentification': the gentrification factory? en *The new urban colonialism* 2005. p. 73—90.

**Smith, N.** *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. En *Journal of the American Planning Association*, 45:4, 538—548. 1979.

**Smith, N.** *Gentrification and the Rent Gap*, en *Annals of the Association of American Geographers*, v. 77, no 3. Sep. 1987, p.462—465.

**Smith, N.** *Nuevo globalismo, nuevo urbanismo*. En *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 38. 2001, p. 15—32.

**Thwaites, M. Castillo, J.** *Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano*. En *Araucaria*, año 10 no 19. Sevilla, España 2008. P. 24—45.

**Topalov, C.** *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México, Edicol 1978.

**Topalov, C.** *Ganancias y rentas urbanas, Elementos teóricos*. Siglo XXI, Madrid 1984.

**Universidad de Los Andes.** *DTS Triángulo de fenicia*. Bogotá, Colombia. Noviembre de 2012.

**Universidad de Los Andes.** *Ajustes a la formulación DTS Triángulo de fenicia*. Bogotá, Colombia. Julio de 2014.

**Universidad de Los Andes.** *Ajustes a la formulación DTS Triángulo de fenicia*. Bogotá, Colombia. Agosto de 2014.

**Vainer, C.** *Quando a cidade vai as ruas, Cidades Rebeldes*. São Paulo, Brasil. Boitempo 2013. p. 35—40.

**Vainer, C.** *Rio promove limpeza urbana e será mais desigual em 2016*. En *Viomundo*, 13 de enero de 2014.

**Zizek, S.** *Problemas no Paraíso, Cidades Rebeldes*. São Paulo, Brasil. Boitempo—Carta Maior 2013. p. 101—108.

## Referencias en internet

---

### **Empresa de Renovación Urbana**

*<http://www.eru.gov.co/>*

consultada en septiembre de 2015.

### **Empresa Virgilio Barco**

*<http://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/>*

consultada en septiembre de 2015.

### **Universidad de Los Andes**

*<http://www.uniandes.edu.co/>*

consultada en octubre de 2015.

### **Unidad Administrativa de Catastro distrital**

*[www.catastrobogota.gov.co](http://www.catastrobogota.gov.co/)*

consultada en octubre de 2015.

### **Alcaldía Mayor de Bogotá**

*<http://www.bogota.gov.co/>*

consultada en noviembre de 2015.

### **Comisión Nacional Electoral**

*<http://www.cnecuentasclaras.com/>*

consultado en febrero de 2016.

**[www.surbanistas.org](http://www.surbanistas.org)**

Renovación y desplazamiento urbano son dos cuestiones que se plantean como sinónimos en el presente texto. Los gobiernos locales utilizan la renovación del centro de Bogotá para hacer política partidaria, legitimada por una extensa legislación urbana diseñada por los propios poderes políticos y económicos. La renovación de la ciudad es una de las tantas formas de expansión del capital económico en el medio construido, el principal objetivo es la apropiación de valores extraordinarios a través de las rentabilidades urbanas, rentas producto del desarrollo colectivo de la ciudad, no obstante apropiadas de manera individual por algunos agentes económicos. Los desplazamientos urbanos son los resultados obvios de una política urbana excluyente que favorece a los negocios inmobiliarios, desarrollados por empresas privadas con la connivencia de los gobiernos y respaldados por la normativa urbana. El barrio Germania desaparecerá físicamente del centro de la ciudad y sus habitantes podrían ser desplazados en su totalidad en los próximos años.

Con el presente trabajo el autor recibió el título de Magister en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires. Arquitecto de la Universidad Católica de Colombia. Docente de posgrado de la Universidad de Buenos Aires. Cofundador de la organización Surbanistas. Fue becario investigador del programa ELAP del gobierno canadiense en la Universidad de Ryerson, Toronto. Miembro del equipo ganador del concurso internacional BID Urban Lab [2016]: propuesta urbanística y social para el barrio Pescaíto en Santa Marta, Colombia.

