

**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA
RECUPERACIÓN DE CENTROS URBANOS; CASO DE ESTUDIO BARRIO LAS
CRUCES, BOGOTÁ 2002-2014**

MARÍA DANIELA ROSILLO HERRERA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2015**

“Análisis de los efectos de intervenciones públicas en la recuperación de centros urbanos; caso de estudio Barrio Las Cruces, Bogotá 2002-2014”

Trabajo de Grado

Presentado como requisito para obtener el título de

Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos

Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

María Daniela Rosillo Herrera

Dirigido por:

Teresa Ramírez

Semestre I 2015

RESUMEN

En el presente estudio de caso se hace un análisis de los principales efectos socio-espaciales y económicos que tuvieron intervenciones públicas dirigidas a recuperar el centro de Bogotá, en el territorio específico del Barrio Las Cruces, durante los años 2002-2014. Para lograrlo, en un primer momento se hace un análisis conceptual de las relaciones existentes entre intervenciones urbanas y los efectos que estas producen en lo urbano y lo local; en un segundo se identifican los antecedentes que sirvieron para intervenir el barrio, y las intervenciones públicas que llevadas a cabo en éste durante el 2002 – 2014; y en un el tercero se analizan los efectos y las relaciones que tuvieron dichas intervenciones sobre las variables social, espacial y económica del barrio durante el periodo estudiado. Con el fin de verificar si la política de rehabilitación con la que se viene interviniendo dicha zona es coherente con las realidades locales.

Palabras clave: *Precios del suelo urbano - mercado inmobiliario - deterioro del centro - intervenciones públicas.*

ABSTRACT

In this case study it has been set an analysis about the main socio-spatial and economic effects of public interventions directed to recover some areas of Bogotá's downtown, specific in the neighborhood known as "Las Cruces" during the period 2002-2013. To achieve it, in a first moment it has been made a conceptual analysis about the relationships that have place every time there is a public intervention, and the effects that these have over the urban and local scenarios. In a second moment, it identifies the antecedents related with the rules and public urban interventions that took place over 2002-2013 in the study areas, and finally it analysis the effects and relationships that those public interventions brought to the neighborhood in the social, spatial and economic terms. The purpose is to verify whether the rehabilitation policy of downtown is coherent or not with the local realities.

Key words: *urban land prices - real estate marlet - urban public interventions - downtown deterioration*

A mi familia, como a los ángeles que me acompañaron en este proceso.

Gracias

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. RELACIONES ENTRE INTERVENCIONES URBANAS, MERCADO INMOBILIARIO Y PRECIOS DEL SUELO	11
1.1. Determinantes del mercado inmobiliario y precios del suelo	12
1.2. Rol del estado en la recuperación de las zonas deterioradas	16
2. ANTECEDENTES DEL TERRITORIO	24
2.1. Barrio Las Cruces	28
2.2. Referencias normativas del barrio Las Cruces	33
2.3. Avenida Los Comuneros	35
3. INCIDENCIA SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL DE LAS INTERVENCIONES URBANAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO EN EL BARRIO LAS CRUCES EN EL PERIODO 2002 - 2014	42
3.1. Análisis de datos	43
3.2. Determinantes cualitativos	48
4. CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS, PLANOS Y TABLAS

Gráfico 1. Clasificación mercado de suelo residencial.	14
Gráfico 2. Ciclo de la acción colectiva estatal.	21
Gráfico 3. Participación del PIB distrital en el nacional.	24
Gráfico 4. Evolución déficit de vivienda Bogotá 1973 – 2007.	25
Tabla 1. Bogotá área libre 1985-2010.	25
Plano 1. Centro de Bogotá.	26
Tabla 2. Datos generales de referencia del centro de Bogotá.	27
Plano 2. Barrio Las Cruces y el centro histórico en la ciudad.	29
Tabla 3. Ficha de UPZ Barrio Las Cruces.	30
Plano 3. Localización Barrio Las Cruces en el Centro de Bogotá.	30
Plano 4. Barrios UPZ Las Cruces.	31
Tabla 4. Aspectos generales UPZ.	31
Gráfico 5. Principales estrategias para rehabilitar el centro de Bogotá 1980-2010.	33
Plano 5. Localización proyecto vial Avenida Comuneros	35
Tabla 4. Ficha presentación proyecto Avenida Los Comuneros.	36
Tabla 5. Antecedentes normativos para el desarrollo del proyecto Avenida Los Comuneros.	37
Imagen 1. Foto Av. Los Comuneros con carrera novena.	39
Imagen 2. Foto Av. Los Comuneros con carrera séptima.	40
Imagen 3. Foto Av. Los Comuneros con carrera cuarta.	40
Tabla 6. Precios del suelo Barrio Las Cruces 2002-2014.	44

Gráfico 6. Comportamiento del valor del avalúo 2002 – 2014.	45
Gráfico 7. Comportamiento del valor M2 de suelo 2002 – 2014.	45
Plano 6. Distribución comparativa de los precios del suelo de Las Cruces 2002-2014.	46
Tabla 7. Valor del suelo de las cruces vs barrios aledaños 2014.	47
Gráfico 8. Determinantes en el comportamiento de los precios del suelo del Barrio Las Cruces.	49
Gráfico 9. Determinantes económicos en la oferta y demanda del mercado de suelo residencial que inciden sobre la estructura urbana de las ciudades.	51
Plano 7. Localización Intervenciones Urbanas Parque Tercer Milenio – Nueva Santa Fe Respecto De Las Cruces.	52
Plano 8. Proyecto inicialmente planteado vs finalmente ejecutado.	53
Plano 9. Barrio Santa Inés 2001 vs Parque Tercer Milenio 2003.	54

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Entrevista: José Luis Bucheli Agualimpia.
- Anexo 2. Entrevista: Ricardo Ramírez.
- Anexo 3. Entrevista: Liliana Mejía.

“las políticas y la evolución socio-urbana no han sido coherentes con las necesidades reales de la mayor parte de la población bogotana, los estratos más bajos han sido, como siempre, los más perjudicados y parece que a la comunidad académica y a la administración este tema no les resulta de gran relevancia” (Hector Fuentes).

INTRODUCCIÓN

Siendo la ciudad el contenedor de infinidad de interrelaciones, su centro es en sí mismo, un importante motor de innovación, del cual depende en gran medida la prosperidad urbana y regional. No obstante, a medida que las urbes han ido adquiriendo con el paso del tiempo cada vez más relevancia e importancia para su contexto municipal, regional y nacional, se han ido forjando simultáneamente fenómenos negativos, que derivados de dinámicas poblacionales y territoriales, han llevado al deterioro de los centros. Afectándose de manera directa no sólo la calidad de vida la población residente y la de aledañas, sino también el futuro y sostenibilidad del sistema ciudad.

El deterioro de los centros tradicionales de una ciudad, es un fenómeno muy común en países en vías de desarrollo, asumido principalmente por el Estado. En razón a que este último, es el único capaz de encauzar su poder político, económico y social en función de aminorar o erradicar, tanto las causas como los efectos, que este tipo de fenómenos presentan sobre sociedad, y sobre territorios específicos.

Siendo entonces los centros urbanos los lugares que por excelencia concentran territorialmente ventajas producto de su localización, se ha hecho cada vez más necesaria su recuperación. Pues si no se interviene y tratan de aminorar los efectos negativos y las causas que generan el deterioro, de esa manera se limita no sólo el desarrollo urbano del sistema ciudad, sino también la satisfacción de necesidades, tanto de la población residente, como de la migrante que llega en busca de mejores oportunidades.

En la medida en que la intervención pública es vista como un instrumento que tiene potencial en la redistribución del desarrollo económico y social, el análisis de los efectos que tienen las mismas sobre los mercados de suelo y las condiciones socioespaciales a los que van dirigidas adquiere importancia. Dado que, en este sentido se pone en juego “en el plano social [...] el devenir del modo de vida urbano; en el económico, la equidad y el crecimiento urbano y, en el político, la igualdad de oportunidades y la legitimidad de los agentes que intervienen en la reproducción de los sistemas”(Alfonso 2009, pág. 139).

Es por esto que tratándose de los fenómenos económicos, sociales y espaciales que ha vivido Bogotá, especialmente los relacionados al proceso subutilización del centro de urbano, que el Estado ha procurado través del tiempo y por medio de intervenciones de

diversa índole, no sólo mejorar las condiciones urbanas y atender demandas de territorios específicos; sino también afectar de manera positiva el entorno que las rodea. Creando estímulos que dinamicen la economía y detengan el círculo vicioso que alimenta el deterioro.

Sin embargo, a pesar de las anteriores metas, para el caso específico de Bogotá, son pocos los análisis que den cuenta de los efectos que genera la política urbana para recuperar el centro en territorios específicos como Las Cruces. Es por esto que el presente estudio tiene como objetivo principal indagar sobre los efectos que tuvieron sobre los precios del suelo así como sobre lo socio-espacial, las intervenciones urbanas de carácter público que se realizaron en el Barrio Las Cruces del centro de Bogotá, entre los años 2002-2014.

Es importante resaltar que para llegar a dicho objetivo, la investigación pasó por distintos momentos, los cuales ligados a la escasez de información cuantitativa e importantes hallazgos¹ llevaron a que la dirección del trabajo, así como su objetivo principal, surtiera modificaciones respecto a lo inicialmente planteado. Siendo así, el enfoque del presente estudio fue ampliado, pasando el mismo de tener un enfoque netamente económico dirigido al estudio de precios del suelo, a un tener en cuenta e introducir en el análisis elementos socioeconómicos, espaciales y jurídicos.

El interés del cual surge el estudio del barrio Las Cruces, se dio como resultado de que sectores marginados como éste (al igual que otros sectores de clases populares) para el caso de Bogotá, aún carecen de un seguimiento permanente y público, por carecer del interés de los mercados económico y político. Sin embargo no por ello es menos importante su estudio, ni menor la influencia que tiene su deterioro o descuido sobre la ciudad. La falta de estudiar territorios olvidados pero que han sido intervenidos, ha hecho que se desconozcan en gran número los efectos de las intervenciones urbanas sobre la ciudad.

Siendo así, la estructura argumentativa escogida para desarrollar el presente estudio consta de tres momentos; en el primero se hizo un análisis conceptual de las relaciones existentes entre intervenciones urbanas de carácter público y los efectos que estas producen sobre los precios del suelo; en el segundo se identificaron los antecedentes que sirvieron de marco para intervenir el barrio Las Cruces, como también las intervenciones públicas que se llevaron a cabo en el territorio durante el 2002 – 2014; y en el tercero se analizaron los efectos

¹ Sobre todo en lo socio-espacial, gracias a lo información recolectada y aportada mediante trabajo de campo y la realización de entrevistas a expertos en el caso en específico.

y las relaciones que tuvieron estas últimas sobre el comportamiento de los precios del suelo del Barrio para dicho periodo. Entre otras cosas, con el fin de verificar si la política con la que se viene interviniendo dicha zona es acorde con los objetivos que la misma persigue.

En cuanto a la metodología utilizada para el desarrollo de lo anterior, el análisis se hizo teniendo en cuenta principalmente datos cuantitativos suministrados por la Dirección de Catastro Distrital. Sin embargo, en la medida en que para el caso del Barrio Las Cruces la información es aún escasa, se tuvieron también en cuenta herramientas del análisis cualitativo para complementar el análisis, en la medida en que este último es el que permite explicar y dar fuerza, al cómo y el porqué de los fenómenos encontrados.

La pertinencia de la presente investigación con la Gestión y el Desarrollo Urbano radica en que una de las labores de un gestor consiste en entender procesos urbanos y, aprender de ellos lecciones que sirvan de insumo en nuevos procesos de toma de decisiones. Siendo así, este análisis pretende no sólo indagar sobre los efectos que en los precios del suelo tuvieron las intervenciones urbanas realizadas en Las Cruces durante los años 2002-2014, sino también indagar sobre aquellos elementos que propios de la intervención, del territorio así como de la política de recuperación, tuvieron influencia sobre la relación ‘inversión pública-territorio’. Para así, por medio de este insumo retroalimentar en lo posible la gestión pública de la ciudad, y sobre todo la manera como se está abordando e interviniendo el centro de la capital.

1. RELACIONES ENTRE INTERVENCIONES URBANAS, MERCADO INMOBILIARIO Y PRECIOS DE SUELO.

Siendo imprescindible para todo proyecto de investigación que se presenten los móviles conceptuales que habrán de guiar el análisis, a continuación se expondrán los principales conceptos con los que se abordó el estudio de precios del suelo del Barrio las Cruces, así como el estudio del componente socio-espacial, que ayudaron a identificar en los capítulos posteriores, algunos de los principales efectos de la acción pública sobre un territorio específico del centro, como éste durante 2002-2014.

Como consecuencia del éxito, una ciudad que se va haciendo cada vez más próspera para los ciudadanos que viven en ella, y que a la vez brinda nuevas y mejores oportunidades en comparación con las demás, no solamente conlleva beneficios urbanos y desarrollo económico para sí misma. A medida que se va posicionando en las diferentes escalas territoriales, y convirtiéndose en ejemplo de desarrollo para las demás, atrae gran número de población que demanda una compleja gama de necesidades nuevas que han de ser suplidas y a tiempo. Toda vez que si la ciudad ofrece mayores y mejores oportunidades de vida para sus habitantes, la demanda de personas que desean vivir en ella, hará que naturalmente las problemáticas además de aumentar, sean cada vez más difíciles de afrontar.

Al tiempo que aumentan las dinámicas y la población, la demanda por suelo urbano se hace en su medida cada vez más grande, lo cual unido a la escasez y aumento en los precios del suelo, ha hecho imperiosa la utilización eficiente del suelo, en especial la del localizado dentro de los límites de los centros tradicionales y de negocios de una ciudad.

No obstante la necesidad por habilitar y recuperar suelo urbano para darle un uso eficiente, existen una serie de factores económicos que inciden ex - post en la consecución de dicho objetivo. Los cuales a la vez que condicionan el comportamiento de los precios del suelo urbano, y sirven de marco para plantear y evaluar políticas urbanas en general, pueden provenir ya de movimientos coyunturales del modelo económico en el que se encuentre inmerso el territorio, o de comportamientos que caracterizan el mercado inmobiliario. Toda vez que los mercados de suelo urbano son mercados complejos, que por lo mismo son sensibles a fenómenos políticos, económicos, sociales, y espaciales.

1.1 Determinantes del mercado inmobiliario y precios del suelo

En cuanto a los movimientos coyunturales que se derivan del modelo económico capitalista, estos se caracterizan por responder a unas leyes entre oferta y demanda. Los cuáles surgieron de la cesión de parte importante de la responsabilidad Estatal en la satisfacción de necesidades sociales, a la lógica del modelo económico capitalista.

Con dicha cesión se esperaba que el mercado (entre este el de suelo) se autoregulara mediante las leyes de oferta y demanda, sin embargo, con el pasar del tiempo dicho argumento fue perdiendo legitimidad y sustento, en la medida en que tal lógica funcionaba netamente en función de los mercados con poder adquisitivo; dejando de lado las necesidades de los que tenían menor poder. Ello fue generando consecuencias perniciosas para las ciudades y para el sistema social de las mismas, por lo que se hizo entonces necesaria, de nuevo, la intervención Estatal en el mercado.

Siendo así, conforme a las lógicas impuestas por el mercado económico, existe una diversidad de roles que siendo cumplidos por actores que conforman el mismo², han influido de manera diferenciada en forma e intensidad, los diferentes aspectos que componen el mercado de suelo urbano, especialmente el correspondiente a precios de suelo. Debido a que “todo agente concreto así como los individuos que interactúan y usan la ciudad en actividades diversas, heterogéneas y simultáneas, tienen un comportamiento espacial y una capacidad de incidir en la configuración urbana” (Jaramillo 2009, pág. 155) a continuación se expondrá la forma como cada actor influye en el ordenamiento territorial.

En la medida en que la lógica del mercado económico es la que impera en las ciudades, ello ha dificultado y ha servido de base para poner en crisis la consecución de un orden residencial urbano equitativo, estable, y eficiente derivado (Alfonso 2012, pág. 101); a la vez que justificado y transformado el papel del Estado en el ordenamiento urbano de las ciudades.

En tanto que la libertad de localización urbana no es una regla general para todos los segmentos socioeconómicos en los que se divide la población, no todas las familias que

² Familias con escasos ingresos, las de alto poder adquisitivo, los promotores inmobiliarios, y el Estado fundamentalmente.

componen la sociedad tienen las posibilidades económicas para localizarse en la porción de suelo que deseen o que más les beneficie. El rol que han cumplido las familias de bajos ingresos dentro del sistema, si bien ha sido determinante en cuanto a los efectos socioespaciales, que estas producen en las ciudades, dada la forma en la que funciona el mercado, relega la influencia de las mismas a las preferencias impuestas por mercados con mayor poder adquisitivo. Pues las primeras han visto supeditadas y discriminadas sus decisiones de localización por las preferencias de familias de mayores ingresos³.

Lo anterior ha traído como consecuencia, que estas últimas en vista de que no pueden localizarse en la ciudad bajo sus propias preferencias, en razón a la escasez de su capital, tengan que localizarse de manera segregada en aquellos lugares que el mercado les imponga y sus recursos les permitan. Esto es, ya sea dentro de la ciudad o fuera de ella, como también dentro del mercado formal o el informal.

Las familias con mayores capitales por su parte, en tanto que poseen el interés de los sectores inmobiliarios y de la construcción, disponen con mayor libertad de sus preferencias de localización⁴, llegando al punto de poder imponer un orden residencial urbano y general sobre los demás segmentos de la sociedad, gracias a la ratificación que de sus preferencias ejerce el sector inmobiliario, con las decisiones sobre el dónde y para quién construir⁵ (Alfonso 2012, pág. 100 y 103).

Siendo así, los agentes inmobiliarios por su parte, a pesar de ser menores en número que las familias y agentes con mayores capitales, en la medida en que poseen el oligopolio y negocio de la producción formal residencial privada de las ciudades, conforman un agente en sí mismo poderoso e influyente para el orden territorial no sólo residencial sino general urbano. En tanto que son estos quienes dentro de la lógica toman las decisiones en cuanto al qué tipo de activo residencial producir, en qué lugar, y para quién hacerlo (Alfonso 2012, pág. 100).

³ Sobre este punto se profundizará más adelante, en tanto que dada la falta de interés del mercado privado en invertir sobre poblaciones con bajo poder adquisitivo, el Estado se ha visto obligado a intervenir en el mercado de suelo urbano y el económico en general mediante la gestión pública y sus correspondientes mecanismos.

⁴ En razón a su poder de compra.

⁵ Sobre este punto también se ahondará más adelante pues la intervención del Estado en el mercado de suelo relativiza mediante sus instrumentos jurídicos y de gestión del suelo, la influencia que tienen tanto las preferencias de las familias como las decisiones del sector inmobiliario dentro del mercado de suelo y el comportamiento de sus precios.

En concordancia con lo anterior, siendo que las leyes que regulan el funcionamiento del mercado de suelo urbano, en su libre mercado, responden fundamentalmente a un ánimo de lucro y a una acumulación de capital a título particular, y ello conlleva consecuencias perniciosas tanto para los sectores más desfavorecidos, como para un ordenamiento territorial equitativo; el Estado se ha visto en la obligación de intervenir en el mercado con el fin de eliminar o mitigar tales efectos.

En consecuencia de ello, tal ente se ha visto de nuevo en la obligación de intervenir ciertas condiciones del mercado económico, pero de una manera diferente a cuando poseía el monopolio sobre la economía, lo cual también dista de la lógica con la que funciona el privado. En razón a que el mismo somete su accionar a la función pública, a la vez que no persigue el ánimo de lucro y posee el monopolio legislativo, coercitivo, e institucional, tiene la facultad y capacidad para poder revertir los efectos negativos que resultan de la economía de mercado, y afectan el mercado de suelo y el ordenamiento territorial.

De igual forma, en lo que respecta al actor Estatal, es necesario decir que aunque constituye un papel determinante y de notable influencia sobre la estructura urbana y mercado de suelo, lo hace pero de manera residual a los demás. Queriendo decir ello, que justifica su accionar en respuesta a un estímulo o falla fundamentalmente, lo que por tanto hace que su rol no sea derivado del sistema económico, sino que se configura en respuesta al mismo.

En concordancia con lo anterior, es posible ver cómo existen diferentes tipos de actores que con sus propios comportamientos influyen y reafirman el funcionamiento del mercado de suelo urbano y por ende en los precios, como respuesta a movimientos coyunturales derivados o no del modelo económico capitalista.

En lo que respecta a los movimientos característicos del mercado de suelo en sí mismo, estos se refieren fundamentalmente a los precios del suelo que componen al mismo. Los cuales a la vez de se caracterizan por diferir siempre de una porción de suelo a otra, en razón a las características esenciales de irreproductibilidad, permanencia e inamovilidad que caracterizan a toda porción de suelo; son generados a partir de las remuneraciones o rentas generadas en el tiempo de una porción de suelo, producto de la capitalización en el tiempo y la expectativa de ganancia que pueden llegar a tener los agentes en un determinado territorio (Camagni 2005, pág. 165).

Gráfico 1. Clasificación mercado de suelo residencial



Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Matiz 2011)

Cuando se habla de mercado de suelo residencial se hace referencia al mercado que se encuentra ubicado dentro de la categoría de mercado de suelo, el cual a diferencia del concepto de mercado de tierras, se caracteriza por contener un valor económico producto de su transformación urbana (Espasa, et al. 2010, pág. 168 y 169). Por lo que siendo así, los precios del suelo se componen de dos elementos, el valor de uso, y el valor de cambio. En el que el primero es la utilidad derivada de las distintas actividades o usos que puede soportar el suelo, y el segundo a la capacidad de compra de otros bienes que garantiza su posesión (Espasa, et al. 2010, pág. 170).

En las interrelaciones dadas entre los diferentes agentes en la ciudad, los agentes inmobiliarios que se dedican a producir bienes y en cierta manera a satisfacer la oferta, tienen sus ganancias en razón al valor de cambio del suelo. Pero ello se da en correspondencia al valor de uso que el mismo puede tener para los ciudadanos y las necesidades de la ciudad.

Asimismo, el mercado de suelo residencial se encuentra dividido en submercados o segmentos que están organizados conforme a la división socioeconómica del espacio urbano⁶ (Matiz 2011, pág. 30).

El segmento del mercado de suelo correspondiente de suelo residencial, es visto junto con su principal elemento, la vivienda, desde una visión general y económica como un bien

⁶ La cual para el caso específico de Colombia, es la correspondiente a la estratificación socioeconómica en una escala de 1 a 6, siendo 1 y 2 los segmentos de la población con menores ingresos, 3 y 4 la clase media, y el 5 y el 6 los segmentos con mayor poder adquisitivo

transable, objeto de compra, venta, o alquiler⁷ (Matiz 2011, pág. 27). En donde el precio que se paga por la transacción es dado en función de la expectativa de renta que el bien pueda generar a futuro.

Sin embargo, la vivienda también tiene un componente complementario, ya que es un bien que contiene un objeto social de vital importancia, en tanto que la satisfacción de su demanda de manera oportuna y eficiente, permite definir la satisfacción o no, de una serie de necesidades que afectan directamente la calidad de vida y oportunidades en lo urbano (Matiz 2011, pág. 27). Mucho más cuando se trata de poblaciones vulnerables económicamente, y ubicadas en un contexto urbano de permanente competencia.

Los precios del suelo así como la disponibilidad de suelo urbano inciden en el mercado específico de la vivienda, en la medida en que éste es en sí mismo un bien irreproducible. De tal manera que decisiones dadas por agentes, como lo son la producción de bienes públicos por parte del Estado que le da carácter de urbano al suelo⁸; así como la constante necesidad y competencia de los agentes por suelo habilitado⁹, en razón a las ganancias que del valor de uso y valor de cambio del suelo pueden dar¹⁰, afectan la disponibilidad y precios de estos, aunque con intensidades diferentes (Matiz 2011, pág. 32).

Siendo así, producto de la compleja interacción entre los distintos agentes y dinámicas que se dan en el territorio, es como los precios urbanos tienden a crecer con el tiempo. Ya que la generación de condiciones o restricciones en la producción de espacio construido da como resultado esperado un aumento involuntario y constante de los precios (Borrero 2000, pág. 157).

1.2 Rol del estado en la recuperación de zonas deterioradas

En la medida en que no todas las poblaciones que conforman los territorios son atractivas para la inversión privada, y ello induce a que se generen desequilibrios entre los mercados inmobiliarios de una ciudad, así como fenómenos de segregación socioespacial y

⁷ De los que por motivos de extensión, sólo se tendrán para el presente estudio los dos primeros casos.

⁸ Y que por tanto implica un aumento en el precio.

⁹ Esto es dotados de servicios públicos e infraestructura urbana para vivir.

¹⁰ dificultad de los mismos por ponerse de acuerdo con los demás, que en sí mismos compiten con ellos por el suelo urbano escaso y las ganancias que su valor de cambio y de uso.

desvalorización¹¹, es que la intervención del Estado en la economía se hace ineludible (Alfonso 2012, pág. 100). Pues sólo mediante su inversión es posible reequilibrar los mercados, y hacer que poblaciones discriminadas y segregadas por los demás agentes sean de nuevo objeto de las preferencias de localización de estos últimos, y puedan con su inclusión real en la economía de mercado de suelo, satisfacer parte importante de sus necesidades, a la vez que mejorar su calidad de vida.

Por tal razón, y por el hecho de que la demanda de suelo urbano es cada día más alta, es que se han vuelto cada vez más necesarias y comunes las acciones por parte del Estado en torno a la utilización eficiente de espacios subutilizados o deteriorados. Mucho más, cuando se trata del deterioro de los centros tradicionales y de negocios de las ciudades (Borrero 2000, pág. 3 y 28).

La recuperación de espacios subutilizados como los centros urbanos, se ha soportado en el potencial que estos han tenido y aún tienen para el desarrollo de las ciudades, e incluso las regiones o países que les sirven como contenedor. Debido a que estos son por excelencia, los espacios territoriales en los cuales se reproducen y difunden por excelencia las ideas, producto de la congregación de múltiples usos, actividades, y culturas (Glaeser 2011, pág. 128; y Flores 2005, pág. 11) si llegan a ser recuperados y repotenciados, además de ser utilizados de la manera más eficiente posible,¹² podrán ser detonantes de desarrollo económico y social, no sólo para el territorio en cuestión sino para los alrededores y la ciudad misma. Esto último en razón a los efectos sistémicos que puede llegar a generar todo fenómeno urbano.

El deterioro de los centros urbanos, se ha caracterizado por opacar con múltiples condiciones o externalidades (negativas o positivas sin aprovechar) aquellas fortalezas que podrían ayudar a potencializar y posicionar a un centro dentro de las diferentes escales territoriales, así como el desarrollo urbano a escala ciudad. Esto a su vez, ha llevado a retroalimentar un ciclo de declive, en la medida en que afecta directamente las preferencias de los ciudadanos al momento de localizarse en el territorio urbano. Haciendo de aquel comportamiento ‘esperado’ o racional que lleva al ser humano a localizarse en áreas cercanas

¹¹ Esto es desvalorización frente a otros territorios, no desvalorización en sí misma de los precios, pues estos siguen creciendo.

¹² Entendido como la optimización de recursos urbanos tanto humanos como físicos, financieros, y medioambientales, frente a modelos de ciudades como los dispersos.

a centros, o centros en sí mismos (en razón a la búsqueda por la minimización de costos y maximización de beneficios) no pueda materializarse (Polèse 1998, pág. 47).

El deterioro urbano de un territorio, puede ser económico, físico o social. Siendo el económico el que se da en primer lugar y durante periodos prolongados, para luego acontecer el deterioro físico y el social. El deterioro económico, se da cuando zonas urbanas se desvalorizan, en tanto que el crecimiento de los precios de determinada zona no se llega a compensar, o fue menor, al crecimiento de la inflación durante un período de tiempo relativamente prolongado (Borrero 2000, pág. 18); El deterioro físico cuando “no se realizan nuevas inversiones en determinadas zonas urbanas y se dejan deteriorar las edificaciones existentes” (Borrero 2000, pág. 18); y el social, cuando producto de los anteriores, la zona objeto de deterioro es objeto de fenómenos como prostitución, vandalismo, drogadicción, indigencia, que la hacen desvalorizarse en sí misma y frente a la población de la ciudad.

Cuando un centro urbano es objeto de deterioro, ello además conlleva el desplazamiento de grandes cantidades de población hacia la periferia, propiciando un modelo de ciudad disperso, que aunque “implica mejores posibilidades de acceso a una residencia para las familias *de* todos los segmentos, *es* igualmente inmanente *a* un encarecimiento generalizado de la intervención pública y de la vida en la metrópoli, y *a* una pérdida del potencial de productividad del trabajo, correlativo a los mayores tiempos de desplazamiento cotidiano de los residentes en la zona metropolitana” (Alfonso 2012, pág. 112).

Los gobiernos urbanos como respuesta a los cambios en los patrones de localización de los ciudadanos, así como al deterioro de sus centros, han dirigido parte de sus esfuerzos a la recuperación de los mismos, en tanto que ha sido el Estado quien por antonomasia se ha encargado de generar las condiciones necesarias para satisfacer “la indeclinable necesidad social de producir las funciones públicas de accesibilidad y habitabilidad urbanas y, ulteriormente, de los bienes que promuevan diversas formas de sociabilidad.”(Alfonso 2009, pág. 152). Y porque además, los costos y riesgos que implican la producción de bienes que benefician a grandes masas de población, al igual que la captación de los beneficios económicos de su producción, son de tal magnitud que impiden e incapacitan al sector privado para poder hacerlo. De tal forma que:

el capital requerido, *es* por su naturaleza, inalcanzable por cualquier agente privado pues su lenta rotación, además de las considerables magnitudes requeridas y de la ausencia de

un uso alternativo que permita discernir con prestancia su eficiencia económica, hacen de este capital un valor que sólo se puede movilizar con la realización de esfuerzos colectivos que el Estado es el llamado a coordinar. (Alfonso 2009, pág. 152)

De acuerdo con Oscar Alfonso, toda vez que la política residencial metropolitana está en cabeza del Estado y tiene como fin la ‘elevación del patrón de vida’ de todos los ciudadanos, para poder democratizar dicho fin es que existen intervenciones dirigidas a mejorar las funciones de accesibilidad, habitabilidad, y sociabilidad (Alfonso 2012, pág. 122). Pues por medio de estas, es posible superar o hacer frente al orden residencial existente que promueve la segregación y disparidades en la ciudad en tanto que es excluyente con los segmentos socioeconómicos menos favorecidos de la misma.

Tales esfuerzos, se han dado mediante estrategias de intervención pública en el territorio tales como la producción de bienes públicos. Dado que estas son capaces de revertir el proceso de deterioro y dinamizar los mercados de la zona afectada por externalidades¹³, dado que “los bienes públicos reparten sus beneficios en *forma indivisible* entre toda la comunidad”¹⁴ (Jordán y Livert-Aquino 2009, pág. 17).

Una de las formas en las que se refleja la influencia de la producción de bienes públicos sobre territorios específicos, es mediante el estudio de los precios del suelo, en la medida que estos reflejan el comportamiento y territorialización de la inversión inmobiliaria, en especial la atinente a la vivienda. En la medida que de la cercanía a los bienes públicos así como de la función y la escala de los mismos, es que depende en gran medida el comportamiento de los precios del suelo urbano (Alfonso 2009, pág. 142). Pues así como la modificación y adecuación de las redes viales (principales y complementarias) “emanan rentas diferenciales del suelo ocasionadas por la modificación de la proximidad relativa entre diferentes lugares y, por consiguiente, de estos en la estructura de la ciudad” (Alfonso 2009, pág. 43) la construcción de bienes públicos que procuren condiciones de habitabilidad, accesibilidad y sociabilidad también lo hace.

Puesto que si la producción de bienes públicos no se llega a dar, los procesos de deterioro no podrían en principio revertirse, sino más bien estancarse o acentuarse. En la medida en que es gracias a la localización y cercanía frente a bienes públicos que nacen las

¹³ Entendidas estas como los efectos que perjudican involuntariamente a terceros, por la conjugación e interacción de las diferentes dinámicas (económicas, sociales, culturales, políticas, etc.) que se presentan en un territorio (Jordán y Livert-Aquino 2009, pág. 15 y 16).

¹⁴ Palabras cursivas son propias del autor del presente trabajo.

ganancias del sector privado, la no producción de los mismos por parte del Estado conduce necesariamente a estancamientos en la producción de bienes urbanos por parte del privado sobre determinados sectores de la ciudad. Causándose de tal manera, la ya mencionada segmentación de la inversión privada en el mercado urbano del suelo, así como la promoción de la segregación e inequidad en el desarrollo territorial.

Siendo así, la producción de bienes a la vez de ser utilizada como reacción a un deterioro, es también un mecanismo para atraer la inversión privada a sectores de la ciudad, que por lo anterior carecen del interés localizativo de la sociedad. Y por tanto, un instrumento que tiene como potencial principal, la redistribución del desarrollo económico y social, en la medida que se generan unas plusvalías que derivadas del cambio de precio del terreno permiten recuperar parte de la inversión por parte del Estado, para poder ser esta nuevamente invertida en posteriores estrategias de intervención (Espasa, et al. 2010, pág. 168).

Siendo que el mercado de suelo no puede por sí mismo superar lo anterior, dados los roles impuestos por el modelo económico, el Estado asume la responsabilidad de rehabilitar espacios como los centros urbanos deteriorados, mediante la producción de bienes públicos para satisfacer las necesidades sociales. Lo cual a su vez surge, de su acción colectiva dada por medio del establecimiento de instituciones e instrumentos dispuestos a intervenir en el ordenamiento territorial en las funciones de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad.

La creación de la función de accesibilidad por parte del Estado se da por medio de la inmovilización de recursos y esfuerzos colectivos en un determinado tiempo y espacio para que con ello, se eliminen las barreras espaciales entre territorios. Haciendo con ello que las personas puedan acceder de mejor manera a diversos servicios, a la vez que propiciar la densificación, y la interacción socioespacial de las personas (Alfonso 2009, pág. 141).

En lo que respecta a la habitabilidad, esta consiste en la utilización activa y pacífica del bien construido (Alfonso 2009, pág. 141). Mientras que la sociabilidad se refiere a los efectos que tienen las anteriores funciones sobre la producción bienes por parte del privado en la escala vecinal como consecuencia de las intervenciones realizadas por el Estado para dotar al suelo de las funciones de habitabilidad y sociabilidad; o tal como lo llama Alfonso, un “elemento de coordinación espacial de las familias *ex post* a la producción de las condiciones de accesibilidad y habitabilidad.” (Alfonso 2009, pág. 151). Por lo que siendo así, como reflejo de la creación e inversión en la sociabilidad, se espera que en un territorio,

posterior a la intervención, se establezcan dotaciones locales como comercios vecinales, cafeterías, entre otros.

La manera como son materializadas por el Estado las anteriores funciones, se da mediante la acción colectiva del Estado a través de instrumentos de planeación, gestión, regulación, o financiación urbana (Alfonso 2009, pág. 138).

Gráfico 2. Ciclo de la acción colectiva estatal

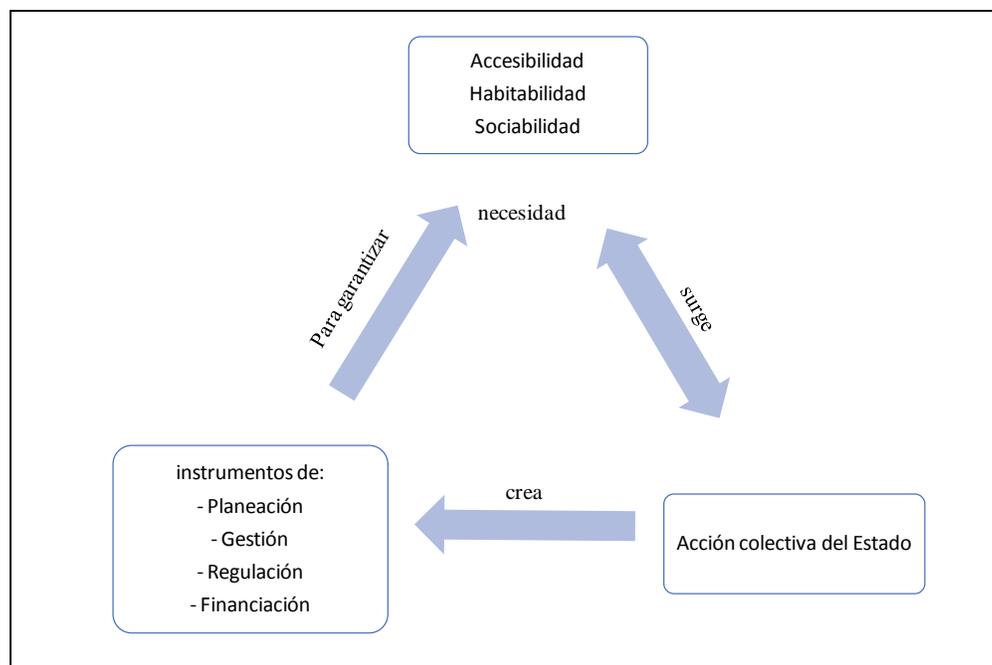


Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Alfonso 2009)

Entendiendo por planeación, el ejercicio preventivo realizado por el Estado, tendiente a anticipar y atender oportunamente en el tiempo aquellas acciones de los demás agentes que también intervienen en la configuración y producción del orden socioespacial urbano (Alfonso 2009, pág. 152); por gestión urbanística el instrumento dispuesto por el Estado, dirigido a la redistribución y producción del desarrollo urbano, económico y social, mediante el cual se proveen intervenciones de mayor escala, tendientes a clarificar derechos, con lo que además se suprimen barreras que impiden el desarrollo (Alfonso 2009, pág. 154).

En lo que respecta a la regulación urbanística, esta responde a la necesidad de subsanar de alguna manera la ineficiencia del aparato económico de poder satisfacer las necesidades de todos. Por lo que de esta manera, la intervención pública pretende fines como reequilibrar las fallas de mercado que afectan la producción de suelo urbano en calidades y

cantidades acordes con las necesidades de la población (Alfonso 2009, pág. 155); como también la cesación y prevención de abusos al derecho de la propiedad privada que llevan a alimentar dichos desequilibrios.

Siendo así, los instrumentos regulatorios del Estado pueden estar dirigidos a regular normas ya estructurales, como generales y complementarias según el caso. Cuando en el primero, se trate de disposiciones dirigidas a regular usos, alturas, producir bienes públicos, entre otros; en el segundo, cuando sea de crear derechos e imponer obligaciones; Y en el complementario, de hacer primar la función social y ecológica de la propiedad sobre aquella que es privada (Alfonso 2009, pág. 156 y 157). Por lo que este instrumento al permitir la financiación de bienes públicos, viabiliza la redistribución de la riqueza sobre el territorio.

En lo que corresponde a la financiación, esta se hace posible gracias a la regulación de los mercados, por lo que siendo así, el Estado mediante su capacidad de otorgar derechos e imponer obligaciones, puede mediante la imposición tributos e impuestos derivados de su accionar, reproducir y redistribuir la riqueza mediante la creación de bienes públicos. Pues

Mientras el capital público no se reproduzca, la producción de bienes públicos urbanos se constreñirá al punto de estrangular la oferta de bienes inmobiliarios residenciales por la escasez física y económica de suelo urbano que ello entraña, al paso que el enriquecimiento sin justa causa de los agentes más ávidos de sobreganancias equivaldrá a las pérdidas sociales urbanas que toman cuerpo en la exclusión y en la segregación socioespacial urbana. (Alfonso 2009, pág. 157)

Siendo entonces que la inversión del sector privado nace de su localización frente a bienes públicos de diversa índole, en tanto que de la localización y cercanía frente a estos últimos es que nacen sus ganancias. Producidos estos, es de esperarse que el interés o demanda sobre el suelo aledaño valore el precio del mismo, en razón no sólo a las mejoras de las calidades urbanísticas que dicho bien brinda, sino también a la inversión que se espera haya por parte del sector privado.

No obstante, a pesar del potencial positivo que puede llegar a tener tal producción, no siempre ello se materializa en los territorios. Pues de la pertinencia que han de tener los mismos para el contexto en el que se ubican dependerá gran parte del éxito como catalizador de externalidades negativas. Entendiendo como pertinencia, la concordancia entre el modelo de intervención y las necesidades del contexto, desde la escala local hasta la metropolitana.

Al ser por tanto las decisiones sobre la producción de bienes públicos, decisiones que han de ser tomadas de manera estratégica¹⁵, puede haber entonces decisiones acertadas que ayuden a revertir procesos de deterioro y segregación, como otras que en vez de ayudar, empeoran las condiciones iniciales de los territorios, complejizando aún sus problemáticas y el alcance de estas en las diferentes escalas de la ciudad. Generando como consecuencia de esto último, que esfuerzos en tiempo capital humano y financiero, sean esfuerzos perdidos.

En tal devenir, a continuación se examinarán los elementos anteriormente expuestos pero para el caso específico del barrio Las Cruces, localizado en el centro de Bogotá. Se analizarán por tanto factores económicos, sociales, políticos y espaciales que de manera general, han condicionado las dinámicas de su mercado de suelo y sus correspondientes precios. Así como otros que derivados de la gestión, planeación, regulación, y financiación de las intervenciones públicas dirigidas a dinamizar el centro, han sido determinantes en los efectos que las mismas han esperado tener sobre el territorio. No sólo en lo que a precios de suelo se refiere, sino también sobre las condiciones de habitabilidad, sociabilidad y accesibilidad.

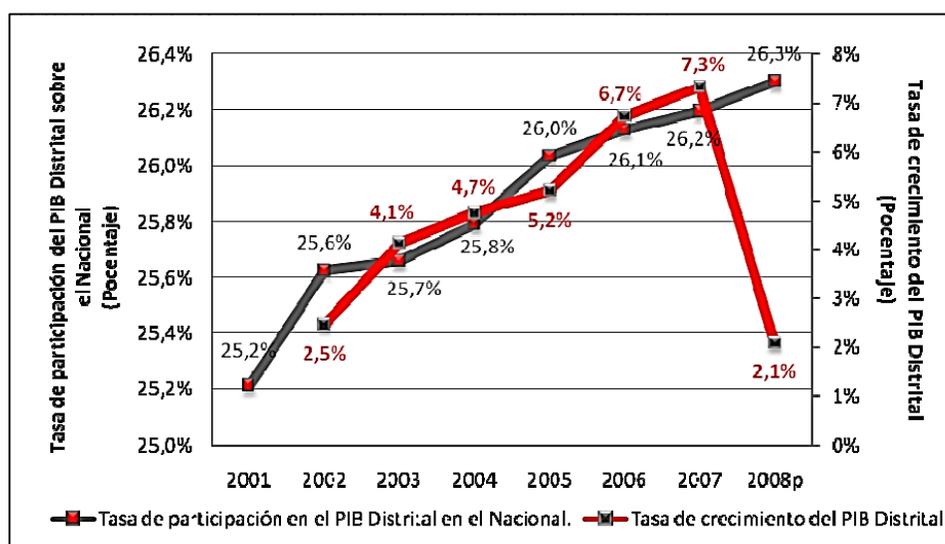
¹⁵ En función de la localización o proximidad frente a otros bienes, así como de su escala frente a los mismos (Alfonso 2009, pág. 142).

2. ANTECEDENTES DEL TERRITORIO

En este capítulo se abordarán los antecedentes y principales dinámicas del barrio Las Cruces, como también el estudio de las intervenciones públicas realizadas en él, durante 2002-2014. Para ello se tomarán por un lado los antecedentes de tipo: social, económico, espacial, y aquellas decisiones de la administración distrital que han determinado el desarrollo y consolidación del territorio y de sus precios, dentro del periodo de estudio. El objetivo de éste capítulo es lograr conocer los hechos más importantes del barrio, para así poder abordar los efectos de la acción pública de una manera más robusta e integral.

Bogotá como capital de la República posee la tasa demográfica más alta del país, con una población de 7.878.783 millones de habitantes, y además recibe aproximadamente 150.000 mil personas nuevas al año, y posee una tasa de crecimiento de 1,3% desde el 2006 (Buchelli 2012, pág. 21). Siendo la ciudad que más aporta al PIB nacional (27%), su centro político, económico y administrativo se ha configurado como un territorio de notable y fundamental influencia para la consecución de dicha cifra (Documento Técnico de Soporte POT Bogotá [DTS] 2012: 56).

Gráfico 3. Participación del PIB distrital en el nacional



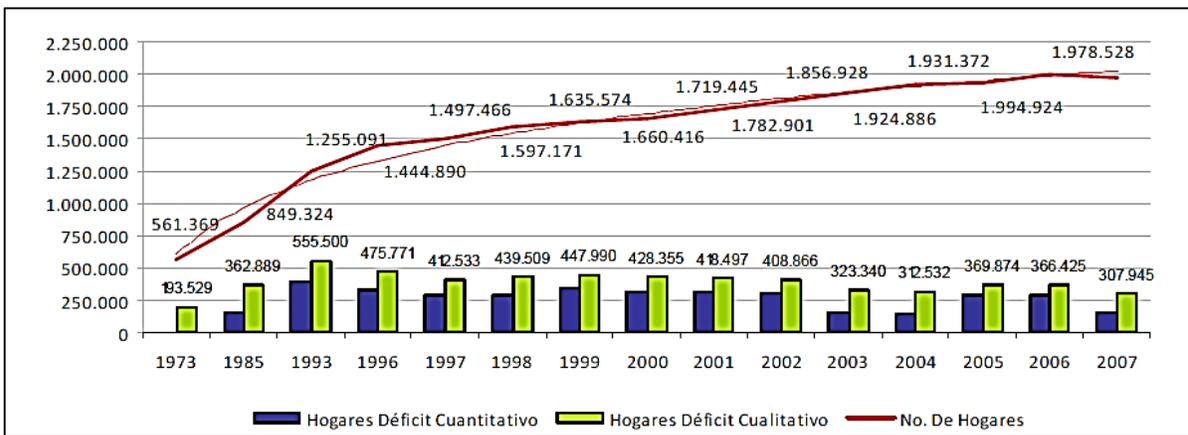
Fuente: (DTS POT Bogotá 2012, pág. 65)

Al tiempo que la ciudad ha ido creciendo en importancia y población en el contexto nacional, se han hecho más complejas de suplir y solucionar, tanto las necesidades de la

población residente y la que diariamente llega, como las problemáticas que aquejan constantemente el territorio de la misma.

Una de las necesidades que siempre ha requerido prioritaria atención en la agenda política de su gobierno urbano, ha sido la concerniente a la vivienda, dado que ésta es ‘el lugar de reproducción de la fuerza laboral’ (Fuentes 2010, pág. 111). El lugar que además de poseer una visión general como bien transable en el mercado económico, también tiene una visión complementaria que se deriva de su función pública, y de su rol fundamental dentro de la satisfacción de demás necesidades de la sociedad.

Gráfico 4. Evolución déficit de vivienda Bogotá 1973 - 2007



Fuente: (DTS POT Bogotá 2012, pág. 29)

Unido al constante aumento del déficit de vivienda para el Distrito capital, se suma el hecho de que no existen suficientes áreas nuevas que dentro de ella puedan dar cabida a la construcción del número de hogares necesarios para suplir dicha necesidad. Pues entre los años 1985-2010 el área libre a urbanizar se ha reducido en un 85.38%.

Tabla 1. Bogotá área libre 1985-2010

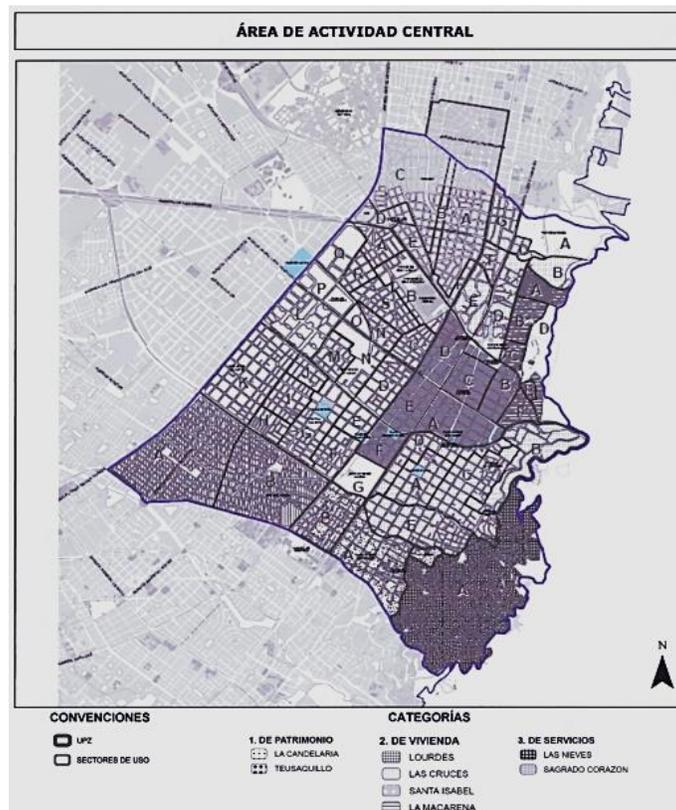
Año	Área libre (Ha) Urbano
1985	17.561
1993	10.992
2006	4.030
2010	2.587

Fuente: (Secretaría de Planeación (s.f) pag, 19.)

Es por esto que se ha hecho inminente como política urbana recuperar espacios subutilizados, dentro de los cuales el centro de la capital se ha configurado como pieza urbana fundamental para atender parte importante de la creciente demanda de vivienda.

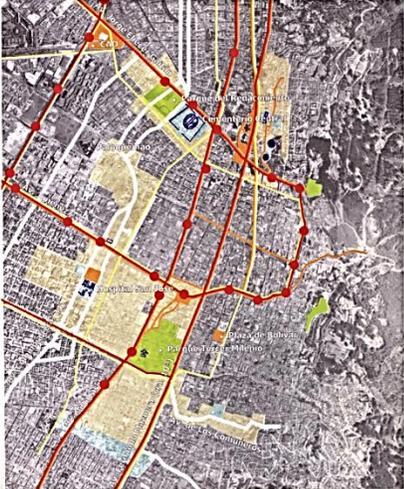
El centro de Bogotá congrega aproximadamente el 50% de la administración pública nacional y distrital, gran cantidad de universidades y colegios, como también edificaciones de valor patrimonial, monumentos, centros de servicio o interés cultural, religiosos, financieros, comerciales y hospitalarios; a su vez posee una extensión de 1.730 hectáreas comprendidas entre la Calle 39 al Norte, los cerros al Este, la Avenida primera o de la Hortúa al Sur y la Carrera 30 al Oeste 5% del área de la ciudad (Ver Plano 1); una población residente de 260.000 personas (3,4% de la ciudad), y una flotante de 1,7 millones de habitantes/día que va en aumento. De la población residente, más del 70% está clasificada en los estratos socio-económicos 1,2, y 3, mientras que el 14% se encuentra debajo de la línea de pobreza, y un porcentaje de 1% en la línea de indigencia (Conpes 3471 de 2007, pág. 2).

Plano 1. Centro de Bogotá



Fuente: (Decreto Distrital 492 de 2007)

Tabla 2. Datos generales de referencia del centro de Bogotá.

Hectáreas: 1730.6	
Manzanas: 1257.	
Localidades: 4.	
UPZ: 9.	
Barrios: 63.	
Áreas de renovación: 403.5 Ha.	
Las principales sedes administrativas del gobierno de Colombia y del Distrito Capital, una gran número de instituciones educativas, distritos financieros, monumentos históricos y centros culturales, turísticos y habitacionales se concentran en el Centro de Bogotá.	
Equipamientos:	
33 universidades.	
35 colegios oficiales.	
38 colegios privados.	
21 hospitales.	
Administración Pública:	
97 de nivel nacional.	
8 de nivel departamental.	
18 de nivel Distrital.	
8 de nivel local.	
Patrimonio Cultural:	
103 Monumentos Nacionales	
2.537 Inmuebles de Interés cultural	
Actividad Económica:	
45.741 empresas consolidadas en un 63% en los últimos 5 años.	
Población Flotante 1.707.745 .	
Residentes . 259.587 .	
Hogares 70.001 . Viviendas 48.696.	
73% de la población en estratos 2 y 3	

Fuente: (Bucheli, 2012, pág. 15)

La razón por la que dicho espacio central y fundamental para el desarrollo económico de la ciudad se ha configurado como el área con el principal potencial para albergar parte importante del déficit de vivienda, es porque desde hace casi 40 años, ha sido objeto de un proceso de decadencia física, económica y funcional (BCH 1986, pág. 20) que ha llevado a que el territorio se encuentre en un alto estado de subutilización, sobre todo en su costado sur, y occidente.

Caracterizado por restar poder a la influencia de los beneficios derivados que la localización central de actividades puede brindar, el fenómeno de deterioro ha limitado y dificultado el desarrollo no sólo del centro, sino también de la ciudad misma. Por lo que a pesar de la importancia que ha tenido dicha área para el crecimiento urbano y regional, ésta no ha podido dar todo el potencial que se encuentra en capacidad de dar. Como resultado del fenómeno, el centro ha dejado de ser “la localización más apetecible para cada actividad económica en *la ciudad*” (Camagni 2005, pág. 56).

Lo que inicialmente en los años 70 empezó con la migración masiva, hacia el norte, de barrios residenciales, empresas, oficinas, e industrias por razones tales como la aparición

de nuevos centros, el buen acceso al mismo y a la ciudad desde afuera, así como la carencia de barriadas populares, y terrenos en manos de pocos propietarios en las afueras (BCH 1986, pág. 20; y Borrero 2000, págs. 8 y 9) se transformó en un abandono y deterioro de la principal área urbana de la ciudad. En el que el deterioro económico y luego físico, siendo graduales y generalizados en el tiempo, llevaron a que se intensificara la profusión de fenómenos tales como prostitución, habitante de calle, expendio de drogas, marginación social sobre el territorio, entre otros (BCH 1986, pág. 3).

Conforme se daba lo anterior, la estructura de ordenamiento de la ciudad fue mutando. Al tiempo que la ciudad iba creciendo espacial y poblacionalmente, se fue también trasladando la localización del epicentro de negocios con más importancia para la ciudad, y por tanto, parte importante del capital privado. El centro fue cediendo protagonismo ante diversas centralidades que se fueron configurando a partir de los años 80, dejando de ser el único y principal eje de actividades económicas; así como el eje que albergaba lo más importante de la industria, el comercio y los servicios. Por lo que de esta manera, el principal centro productivo de la ciudad que inicialmente fue la av. Jiménez con séptima, se fue trasladando paulatinamente hacia el norte, a la carrera décima entre calles 6 y 26, luego a la calle 19, a la carrera décima y séptima entre las calles 25-39.

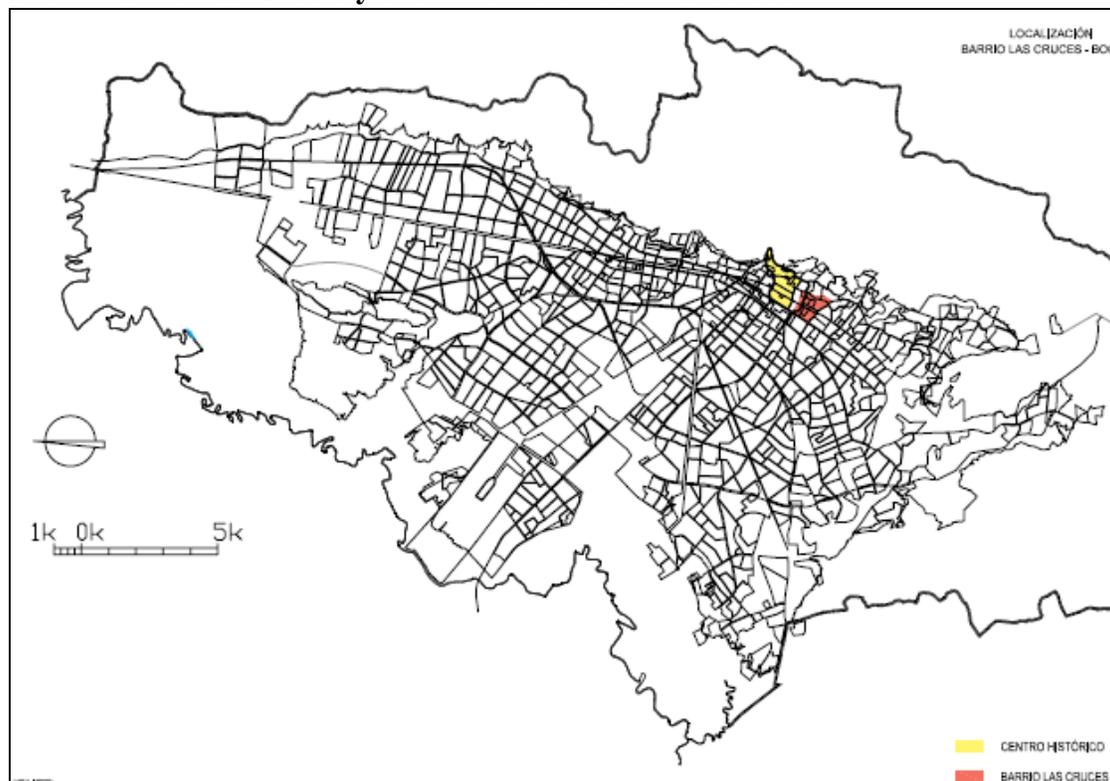
El Gobierno Distrital en respuesta a lo anterior, desde hace unos 30 años, ha llevado a cabo distintas estrategias que enmarcadas en una política pública se han dirigido a recuperar y dinamizar el centro de la capital. Dentro de esta lógica, el territorio de Las Cruces también ha sido intervenido, pero sólo de manera directa hasta finales de la década del 2000, es por esto por lo que entre otras cosas existe un interés particular en el presente trabajo por el barrio. Porque históricamente ha sido rezagado, y se desconoce actualmente cuáles han sido los efectos reales que ha tenido el accionar estatal contemporáneo sobre los precios del suelo del mismo, como también sobre lo social, y territorial.

2.1 Barrio Las Cruces

El barrio Las Cruces, es un barrio perteneciente al centro tradicional de la ciudad de Bogotá, nacido en el siglo XVIII y de origen obrero, fue declarado como barrio en 1890 mediante el Acuerdo 20 de 1890. Dada su antigüedad, tanto la estructura de su entramado como la arquitectura de sus inmuebles responde al modelo de colonización española. Por lo que la

morfología de sus calles está dada en forma de retícula ortogonal, y la de sus viviendas en forma de claustro.

Plano 2. Barrio Las Cruces y el centro histórico en la ciudad



Fuente: (Museo de Desarrollo Urbano. Bogotá D.C. s,f)

La razón por la cual se escoge el Barrio Las Cruces como objeto de estudio, radica en su localización estratégica respecto a las dinámicas del centro político, económico y cultural del país, así como en el interés por conocer los efectos que en los precios del suelo tuvieron inversiones públicas realizadas en la década del dos mil sobre el territorio. De igual forma porque a pesar de históricamente ser subestimado por el gobierno, reviste de gran importancia para el desarrollo de la ciudad y del centro como potencial receptor de la demanda de vivienda.

De igual forma, siendo que Las Cruces presencia en el largo plazo la consecución de importantes proyectos urbanos como lo son Ciudad Salud a su costado sur, Ministerios al norte, y el plan parcial de San Bernardo a su costado occidente, es preciso dirigir de nuevo las miradas a este territorio, pues aún se está a tiempo de poder direccionarlo y rehabilitarlo. Antes de que lleguen al mismo grandes capitales privados que se aprovechen de su

vulnerabilidad y se lleven con esto la riqueza bruta (económica y social) que tiene el territorio.

El territorio de Las Cruces se encuentra ubicado en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) #95¹⁶ que lleva el mismo nombre, pertenece a la localidad de Santa Fe y posee como extensión territorial 98,48ha, las cuales lo ubican dentro del costado sur del centro de la ciudad entre los siguientes límites (DTS Plan Zonal Centro, pág. 36)¹⁷:

Tabla 3. Ficha de UPZ Barrio Las Cruces

UPZ LAS CRUCES - 95	
Norte	Av. de los Comuneros (Cil. 6a), Av. Fernando Mazuera (Kra 10a), Cil 4a, Kra 5a, Cil. 4A, Kra. 1a, Cil. 4B.
Oriente	Kra. 1a, Kra. 2, Cil. 3, transversal. 3a.
Sur	Cil. 1a sur ó Av. La Hortúa
Occidente	Av. Caracas (kra. 14)

Fuente: (Secretaría de Integración Social (s,f), pág. 4.)

Plano 3. Localización Barrio Las Cruces en el Centro de Bogotá



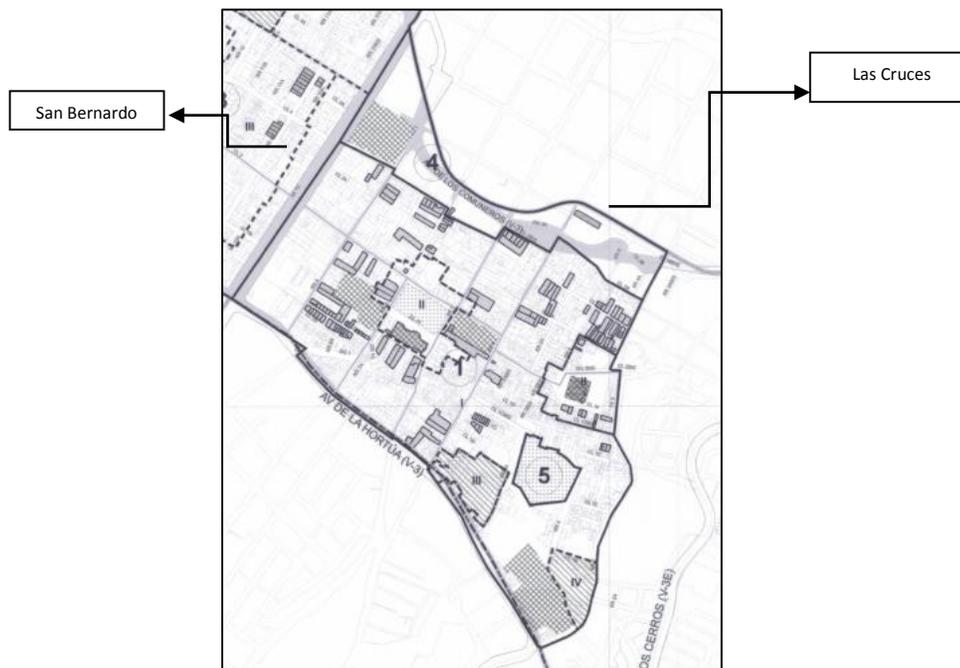
Fuente: (Decreto Distrital 492/2007)

¹⁶ Reglamentada mediante decreto distrital 492 de 2007.

¹⁷ Teniendo en cuenta que El centro de Bogotá está conformado por 4 localidades: Santa Fe, Candelaria, Mártires y Teusaquillo; 9 Unidades de Planeamiento Zonal, y 59 barrios (DTS Plan Zonal Centro: 72).

La UPZ se divide en los Barrios San Bernardo (al Occidente) y Las Cruces (al Oriente); en el que este último está compuesto a su vez, por los sectores normativos 1, 4, y 5, de los cinco que componen la UPZ 95 (DTS Plan Zonal Centro, pág. 36).

Plano 4. Barrios UPZ Las Cruces



Fuente: (Decreto Distrital 492/2007)

Tabla 4. Aspectos generales UPZ

POBLACIÓN							
	viviendas	hogares	población	% en la localidad	% en el total del centro		
	3357	5988	20488	19%	8,3%		
AREA M2 Y TIPO DE EQUIPAMIENTOS							
	educación	cultural	culto	salud	bienestar social	total M2 por UPZ	
	63333	-	7287	-	27967	98587	
EDIFICACIONES							
TOTAL DE PREDIOS	SIN CONSTRUIR	1 Y 2 PISOS	3 Y 4 PISOS	5 Y 6 PISOS	7 Y 8 PISOS	9 A 11 PISOS	MAS DE 12
3102	211	1973	820	95	1	2	0

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (DTS Plan Zonal centro).

Como aspectos generales del territorio se encuentra su cercanía a la Casa presidencial (200 metros), así como a ministerios e importante mobiliario de interés cultural y arquitectónico; poseer una población aproximada de 20.000 habitantes que además de encontrarse su mayoría entre los 15 y 64 años, se sitúa dentro de los estratos socioeconómicos 1 y 2; así como tener como uso predominante de suelo el residencial, seguido por el de comercio y servicios.

En términos económicos el territorio dedica 5,2% de su actividad al comercio, dentro del cual la fabricación de muebles para el hogar, y los moteles son las actividades más representativas ocupando el 14% y 10% respectivamente (DTS Plan Zonal Centro 2005, pág. 52).

De igual forma, el barrio se caracteriza por albergar dentro del territorio del centro, la mayor presencia de inquilinatos asociados a la tipología de cuarto en vivienda. En los que si bien algunos contienen vectores¹⁸ así como problemas en el régimen de propiedad¹⁹, responden en general a una demanda específica. La cual es la concerniente a comunidades y personas que en condiciones de desplazamiento y pobreza encuentran en dicha oferta además de la única forma de satisfacción de su habitación diaria; la probabilidad de encontrar de manera rápida y con mayor facilidad, mejores y más rápidas oportunidades para vivir, gracias a los beneficios derivados de la localización del Barrio respecto a importantes mercados de empleo que ofrece el centro, así como a los que tienen por la vía del no gasto.

En concordancia con lo anterior, en la actualidad tanto la tipología de sus edificaciones como la identidad y componente social del barrio, se han visto afectadas por el fenómeno de deterioro físico y funcional del centro. Por lo que, se han expedido una serie de normas y estrategias de distinta índole que han tocado algunas veces de manera general, otras de manera más específica Las Cruces y su entorno inmediato, lo cual será analizado a continuación.

¹⁸ Tales como habitantes de calle, prostitución, y microtráfico, con niveles de hacinamiento superiores a 150 cuartos por manzana dadas las avanzadas condiciones de obsolescencia de las edificaciones (Buchelli 2012: 22; DTS Plan Zonal Centro, pág. 36, 42).

¹⁹ Sobre este punto se tratará más adelante.

2.2 Referencias normativas del Barrio las Cruces

Gráfico 5. Principales estrategias para rehabilitar el centro de Bogotá y Barrio Las Cruces 1990-2010

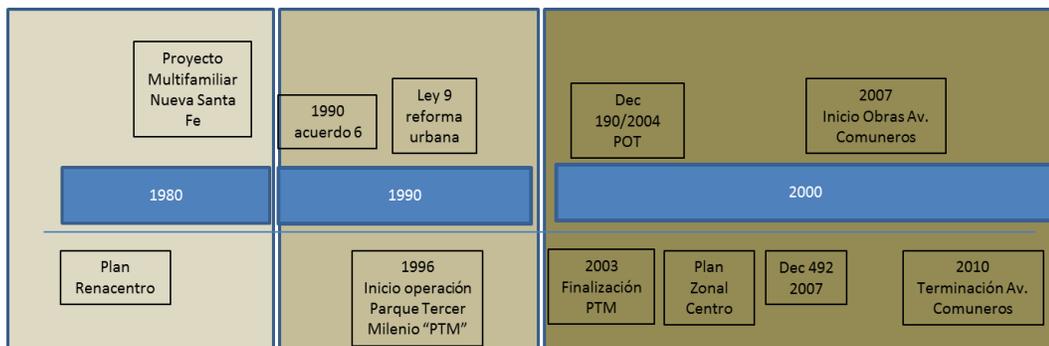


Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en información recolectada mediante revisión normativa.

Entre los hitos normativos que siendo dirigidos a rehabilitar el centro tuvieron mayor trascendencia en el ordenamiento territorial de Las Cruces, y llevaron a materializar esfuerzos durante el periodo 2002-2014 se encontró lo siguiente:

Con el Acuerdo 6 de 1990 se definió tanto para el centro como para la ciudad en general, el primer instrumento de ordenamiento territorial que fuera a ser de guía para el desarrollo urbanístico de la ciudad. Sin embargo, al ser este el primer esfuerzo, se dio de manera muy general y no se estableció con él normativa específica aplicable al territorio, ni se establecieron parámetros atinentes a contrarrestar el fenómeno de deterioro del centro. Por lo que al hablar del centro, además de establecer como objetivo general la habilitación de bienes históricos y culturales, define áreas para desarrollar programas de renovación urbana, así como obras para rehabilitar el centro de la capital. Entre ellas la correspondiente a la Avenida Los Comuneros, que sólo fue iniciada hasta mediados de los 2000, pero de la cual más adelante se hablará.

Con el plan de ordenamiento del 2001 modificado mediante el Decreto 190 de 2004, entre otras cosas, se reconoció con mucho más detalle el deterioro físico, funcional y habitacional del centro, a la vez que se dictaron los criterios generales de ordenamiento que conforme a dicho reconocimiento iban a aplicarse para el territorio de Las Cruces. El artículo 33 de dicho acto al tratar de los criterios generales de ordenamiento que ha de seguir la UPZ las cruces estableció:

- "promover el desarrollo de programas de vivienda nueva o de rehabilitación, con énfasis en vivienda de interés social.
- generar procesos de mejoramiento de vivienda que apoyen el concepto de vivienda productiva, orientada al arriendo, aprovechándose la dinámica que en ese sentido tiene actualmente la zona
- fortalecer la capacidad productiva de las micro y pequeñas empresas en la zona, aumentándose la calidad de sus productos y servicios actuales.
- articular el nodo de equipamientos y servicios de borde del proyecto Urbano Ciudad Salud a la dinámica de la zona, con la formulación de procesos de renovación urbana..."

Sin embargo, solo con el decreto 492 de 2007 se establecieron las condiciones específicas del territorio para guiar los posteriores desarrollos urbanísticos que fueran a hacerse en el mismo, pero todavía para aquel entonces no se contemplaba la exigencia de que para desarrollar proyectos en el territorio distrital, estos tuvieran que contemplar soluciones integrales. Por lo que como más adelante se denotará, este fue un aspecto que influyó de manera decisiva en la implementación y ejecución, no sólo del proyecto de la Av. Los Comuneros, sino también en los efectos que el mismo tuvo sobre el territorio.

Adicional a las condiciones normativas asignadas por la norma, en Las Cruces existe un importante factor que relacionado con la titularidad de la propiedad podrá ayudar a entender más adelante las dinámicas de sus precios, y el impacto que intervenciones públicas tuvieron sobre los mismos.

Desde hace mucho tiempo, como resultado del gradual deterioro y abandono de inmuebles, muchos de los predios en las Cruces han tendido a convertirse en inquilinatos, como resultado de la baja capacidad adquisitiva de muchos de sus pobladores. La subdivisión predial de la que son objeto los bienes afectados por esta modalidad de ocupación, contempla en la mayoría de los casos, que no haya claridad sobre la titularidad de los bienes. Por lo que, el efecto que trae esto es obstaculizar su tránsito dentro del mercado formal de bienes inmuebles.

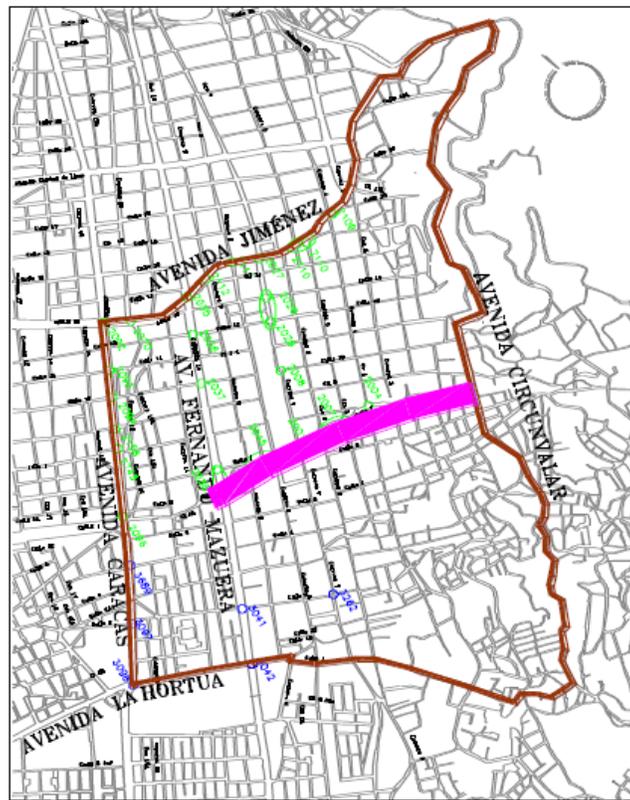
No obstante a lo anterior, en el tercer capítulo se analizará más a fondo cómo los anteriores condicionantes normativos, económicos, y propios de la política para recuperar el centro, influyeron en el desarrollo económico y territorial del barrio. Todo esto con el ánimo de ver cómo dicho proceso normativo-estructural, pudo o no afectar los efectos económicos

esperados en los precios del suelo del territorio, así como los sociales, especialmente en lo referente a la intervención urbana de la Av. De Los Comuneros. La cual será objeto de estudio a continuación.

2.3 Avenida Los Comuneros

El proyecto vial avenida los Comuneros fue un proyecto de renovación urbana que tuvo como objetivo general mejorar la movilidad de la ciudad en sentido oriente – occidente, conectando correspondientemente el sector de Puente Aranda con el centro, y este último con el norte de la capital.

Plano 5. Localización proyecto vial Avenida Comuneros



Fuente: (Noguera, 2011, pág. 32)

Tabla 4. Ficha presentación proyecto Avenida Los Comuneros

Inicio	9 mayo de 2007 -
Tiempo esperado de ejecución	7 meses
Tiempo real de ejecución	3 años
Fecha de terminación	junio 2010
Costo esperado	8.306 millones de pesos
Costo	24. 752 millones de pesos
Funcionalidad	Conectar av. Calle décima con av. circunvalar A la altura de la calle sexta. Longitud 1.2 kilómetros
Barrios afectados por intervención	Las cruces, Santa Bárbara centro, Belén, Lourdes, Egipto.
Construcción de obra	Consorcio CILOYD
Interventoría	ETA S.A – Consultores

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en (contrato IDU 146/2004).

La intervención de 1,2 kilómetros de longitud, consistió en la ampliación de los carriles de la avenida sexta²⁰, entre las carreras tercera y novena, pasando cada carril de una calzada a dos. Como mecanismo jurídico para lograr dicha la ampliación fue utilizada la declaratoria por motivo de utilidad pública, sobre los predios localizados entre las carreras 9 y 3, para que mediante expropiación administrativa se facilitare la adquisición de los predios colindantes necesarios para la intervención.

Lo que inicialmente se planteó en la década de los 90 fue que mediante la intervención de la avenida se rehabilitara a su vez el área deteriorada que la circundaba. Fortaleciendo así, la actividad residencial y comercial de los Barrios afectados, como consecuencia de las mejoras en la accesibilidad y el incremento de flujos de personas que iban a circular por con la avenida. Sin embargo, teniendo en cuenta que para el tiempo en que la misma se realizó la regulación urbanística aún era insipiente, y además de ello, cambiante, el proyecto tan sólo logró de manera parcial cumplir con la totalidad de las metas esperadas.

²⁰ Vía de tipo V-3E del sistema arterial, de un ancho de 25 metros.

Tabla 5. Antecedentes normativos para el desarrollo del proyecto Avenida Los Comuneros.

Acuerdo 9 de 1990	Estableció la construcción de la Avenida Los Comuneros
Acuerdo 25 de 1995 ratificado por Acuerdo 9 de 1998	Estableció que la misma, iba a realizarse con recursos provenientes del recaudo por contribución de valorización.
Decreto 496 de 2003	Estableció la construcción de la Avenida de los Comuneros, entre la Avenida Fernando Mazuera y la Avenida los Cerros, como un proyecto de la Malla Vial Principal.
Contrato IDU 146 de 2004	Mediante el cual se hizo Actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación a los estudios y diseños de la Avenida de los Comuneros entre carrera 10 y Avenida Circunvalar en Bogotá D.C.
Resolución 0333 11 julio /2003	Fija el área total del proyecto
POT decreto 190/2004	Modificó el artículo 70 que hablaba del plazo para ejecutar el proyecto, pasando de 2003 la fecha límite, a establecerse como plazo los años 2004-2007 para su construcción.
Resolución 00794 de 2006	Mediante la cual se modifica el área total del proyecto y se decide ampliarla. Dado que por razones estructurales, los predios que rodeaban los inmuebles a demoler, al compartir cubierta con los mismos y estar contruidos en adobe y ser muy antiguos, se encontraban en amenaza de ruina.
Decreto Distrital 594 de 2007 ¹	Con motivo de utilidad pública se declararon los Predios comprendidos entre carrera 8 y avenida circunvalar a la altura de las calles 3 y 4 mediante expropiación administrativa
Decreto 492 de 2007	Mediante este acto se le asignó norma urbana específica al sector de las cruces, pues antes carecía de parámetros que permitieran direccionar su ordenamiento.
Decreto 562 de 2014	Decreto de revitalización, adopta normas para tratamiento de renovación en el centro tradicional

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en revisión normativa.

Si bien como muestra la tabla 5, el proyecto Av. Los Comuneros ya había sido planteado desde comienzos de los noventa, y se había establecido para mediados los recursos con los cuales se iba a construir, no fue sino hasta el 2007 que este fue iniciado. Esto conllevó a que con el paso del tiempo el proyecto se tuviera que ir adaptando a la normativa que fuera surgiendo, y se fuera a la vez que nutriendo la intervención, posponiendo la misma.

Como nota adicional, es necesario decir que posterior a la construcción del proyecto en el 2010, se han seguido expidiendo normas urbanas que han ido evolucionando la forma en la que se trata el desarrollo urbano del centro, así como el Barrio en cuestión. Un hecho importante es que se haya establecido con el Decreto 118 de 2013 la exigencia de mezcla de usos para proyectos de renovación urbana. Sin embargo en la medida en que los mismos fueron posteriores al tratamiento que se dio en desarrollo de la avenida, tales disposiciones brillaron por su ausencia. Porque como se puede ver en las imágenes 1, 2, y 3, la construcción del eje vial en vez de crear vida, lo que hizo fue fragmentar las relaciones habidas entre el barrio y las dinámicas del centro localizadas hacia el norte; y en vez de aprovechar los remanentes que quedaron de la demolición en un uso complementario, lo que quedaron fue una serie de culatas, que hoy en día son foco de inseguridad e insalubridad.

Nótese como al cruzar la tabla número 5 con el gráfico 5 cómo Los Comuneros ya venía siendo planteada desde mediados de los 90, una época en la que el distrito no contaba con una normativa ni general ni especial que sirviera para dirigir el desarrollo territorial local.

El continuo empalme normativo debido al retraso en el inicio y ejecución de la obra, hicieron que proyecto eje vial los comuneros finalizara 10 años después de lo planteado. Sin embargo, además de lo anterior, existen una serie de condicionantes que siendo aportadas específicamente por el proyecto pudieron afectar los efectos del mismo sobre las dinámicas del valor del suelo del Barrio.

1. Una de ellas se halla en la relación que tuvo los comuneros con la construcción del Parque Tercer Milenio construido entre 1996-2003. Terminado en el 2003, la construcción de este parque de 16 ha ubicado a 200 mts de Las Cruces, intensificó en el contexto específico del barrio el grado de deterioro social que venía este sufriendo. En tanto que para su realización se tuvo que expulsar una población aproximada de 14.000 personas, y en ello no se ofrecieron soluciones integrales que tuvieran en cuenta a las necesidades del territorio, así como de su población; la cual era en su mayoría habitante de calle y en condición de miseria.

Como consecuencia de la ausencia de soluciones de habitación para la población ya mencionada, aquellas personas que no tenían a dónde ir se desplazaron a los barrios aledaños, siendo San Bernardo, y Las Cruces los más perjudicados.

2. Por otra parte, en la medida en que no había normativa que exigiera para el momento, dar tratamiento integral a zonas ubicadas en el centro tradicional de Bogotá²¹, al proyecto Los Comuneros no se le exigió contemplar usos complementarios como el de comercio, vivienda, o dotacional.

Esto unido a la demolición casi completa de algunas manzanas /no porque fueran parte del proyecto sino por motivos de riesgo)²² llevó a que el proyecto no generara nuevas dinámicas territoriales, y no asegurara ningún beneficio económico que aprovechara el nuevo flujo de personas que iba a pasar por el lugar. Dado que por un lado, quedaron culatas que le daban la espalda al proyecto, y lotes vacíos sin aprovechar.

Dicha situación dio paso a la invasión de tales espacios por parte de habitantes de calle expulsados de Tercer Milenio, expendedores de droga, y en general, a la reproducción de actividades delictivas. Por lo que el proyecto en vez catalizar externalidades positivas para el sector, pasó a serlo pero de negativas.

Imagen 1. Foto Av. Los Comuneros con carrera novena



Fotografía tomada por la autora del presente trabajo de grado enero 2015

²¹ el momento en que se empezó a ejecutar no había norma que diera bases para tratamientos de renovación en áreas del centro tradicional

²² Por estar construidas la mayoría de las edificaciones en adobe, su estado de deterioro obligó a ampliar la zona de influencia del proyecto. Dado que si demolían inmuebles a su alrededor, estos muy probablemente se derrumbarían.

Imagen 2. Foto Av. Los Comuneros con carrera séptima



Fotografía tomada por la autora del presente trabajo de grado enero 2015

Imagen 3. Foto Av. Los Comuneros con carrera cuarta



Fotografía tomada por la autora del presente trabajo de grado enero 2015

3. De igual forma, el hecho de haber por razones técnicas demolido no solamente lo planteado dentro del proyecto sino los inmuebles contiguos a los objeto de demolición, y no haber planteado una solución que complementara la misma, sino dejar sólo la vía, rompió con la continuidad territorial, dinámicas locales como la pertenencia y cohesión social, así como la interacción habida entre el territorio con Santa Bárbara, San Victorino y La Candelaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se expondrán y analizarán los resultados que producto de un ejercicio de recolección de información cuantitativa y cualitativa²³, buscan observar e identificar la intensidad y tipo de efectos que sobre los precios

²³ por medio de entrevistas, y encuestas de percepción.

del suelo del Barrio Las Cruces tuvo la intervención vial de Avenida Los Comuneros; como estrategia tendiente a revertir el fenómeno de deterioro de esta parte del centro tradicional.

Lo anterior, justificándose en que un estudio de mercado residencial en un sector como este, toda vez que tiene como producto la vivienda;

[...] reviste especial connotación entre la proporción de hogares de ingresos medios y bajos en la medida en que la vivienda tiene para éstos un significado más amplio que el generalmente le asignan grupos de ingresos más altos *a la misma*. Pues Para éstos (*en condición de vulnerabilidad*), además de satisfacerse la necesidad de techo, la vivienda ofrece una gama diversa de oportunidades que involucran:

- La consolidación del patrimonio económico de la familia, transmisible a los herederos
- La posibilidad de generación de rentas como resultado del arrendamiento de habitaciones o sectores de la vivienda, y la realización de actividades productivas en algunos de los espacios de la misma
- *Así como* La importancia de la figura que representa la vivienda propia como respaldo económico requerido frente a diversas operaciones comerciales (créditos, garantías, referencias comerciales, etc.) (Convenio de Asociación no. 082 de 2011, pág. 5)

Considerando entonces que “el mercado inmobiliario es determinante en el desarrollo económico y social de las ciudades, gracias a que estimula la inversión pública y privada, la acumulación de capital, la generación de empleo y la movilización de recursos productivos entre otros” (Tamayo y Miranda 2002, pág. 20 a 30) se consideró de vital importancia determinar el alcance que inversiones públicas como la anterior, tuvieron sobre los precios del suelo y componente socio-espacial de territorios como Las Cruces. Pues tales inversiones, especialmente en dicho sector de la ciudad, a pesar de ser fundamentales para el crecimiento y estabilidad urbana de Bogotá, han sido muy poco estudiadas y valoradas.

3. INCIDENCIA SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL DE LAS INTERVENCIONES URBANAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO EN BARRIO LAS CRUCES EN EL PERIODO 2002 - 2014

En el presente capítulo, en un primer momento se hace un análisis sobre los efectos y las relaciones que las intervenciones urbanas Avenida Los Comuneros, Nueva Santa Fe, y Parque Tercer Milenio tuvieron sobre el comportamiento de los precios del suelo del Barrio 2002 a 2014; y en un segundo, un análisis cualitativo de índole socio-espacial, para poder así identificar las relaciones e influencia que sobre el Barrio tuvieron las intervenciones identificadas en el capítulo anterior. Esto con el fin de evidenciar entre otras cosas, cómo los resultados de la política urbana para la rehabilitación del centro de Bogotá, ejercida durante los últimos 25 años, no son del todo coherentes con los ideales que la misma defiende.

Lo anterior, porque aunque los precios del suelo si bien se han visto afectados de manera positiva por las intervenciones y la política de recuperación, tal incremento no se ha visto reflejado necesariamente, en mejoras de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad, y sociabilidad de sus habitantes²⁴.

Para lograr lo anterior, en el primer momento se hace un análisis de datos con base en información de tipo cuantitativa suministrada por Catastro Distrital, y luego uno de índole cualitativa, el cual gracias a insumos recolectados en el curso de la investigación por medio de la realización de entrevistas, trabajo de campo y revisión de literatura, permiten analizar los componentes socioeconómicos y espaciales del territorio.

A pesar de que centro de Bogotá está aún padeciendo un proceso de deterioro, como se mostró en el capítulo anterior, todavía sigue aportando de manera significativa al desarrollo de las escalas metropolitana, regional y nacional. Con el devenir de los años se al tiempo que se ha hecho cada vez más inminente su recuperación, los esfuerzos económicos y políticos para lograrlo han aumentado. Sin embargo, las estrategias no han sido en todos los casos analizadas y estudiadas a fondo, debido en gran parte a la carencia y dificultad habida en la recolección de información cuantitativa de índole oficial.

²⁴ Es necesario aclarar que en este capítulo se habla de manera general sobre la incidencia de intervenciones urbanas en los precios del suelo del Barrio y no sobre la dada netamente por la Avenida Los Comuneros, pues aunque en un comienzo se buscaba hacer un análisis solamente de las intervenciones realizadas dentro del periodo 2002-2014, en el desarrollo de la investigación se encontró que en el comportamiento de estos, no sólo influyó de manera aislada esta intervención, sino también otras que la antecedían, y determinantes de tipo económico y estructural.

Es claro que no es fácil un estudio del impacto y los efectos que inversiones de tipo estructural oficial puedan tener sobre territorios específicos, sobre todo los históricamente marginados. Sin embargo, no por ello es menos importante estudiar este tipo de territorios, dado el contexto de inequidad en el que todavía nos encontramos como país. Pues el fin que lleva implícito la inversión es poder con ella redistribuir la riqueza y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Tanto en lo general como en lo específico.

Una de las formas en las que se puede medir el éxito o los efectos de intervenciones públicas, es mediante el impacto que han tenido estas en los precios de los suelos que las albergan, no sólo a corto plazo, sino también a mediano y largo. El análisis de datos que se presenta a continuación dará cuenta de cómo se comportaban los precios antes, durante, y después de la intervención de la Avenida Los Comuneros desarrollada durante los años 2007 y 2010. Para luego, mediante el cruce de dichos hallazgos con elementos proporcionados por el análisis cualitativo que lo sucede, se pueda identificar y explicar de manera útil aunque parcial, la influencia y las relaciones que se han tejido entre la acción Estatal y las dinámicas urbanas de las Cruces durante el periodo de estudio.

3.1. Análisis de datos

Por medio de información suministrada por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, quien se encarga de determinar el valor de los predios en la ciudad con base en análisis estadísticos del mercado inmobiliario, realizados anualmente a través del Censo inmobiliario, se encontró que durante los años 2002-2014 los precios del suelo del Barrio Las Cruces se comportaron de la siguiente manera;

Tabla 6. Precios del suelo Barrio Las Cruces 2002-2014

AÑOS	VALOR AVALUO	VARIACIÓN %	VALOR M2 CONSTRUIDO	VARIACIÓN %
2002	35.296.172		\$ 124.216	
2003	48.418.715	37%	\$ 183.425	48%
2004	56.413.235	17%	\$ 210.347	15%
2005	65.512.998	16%	\$ 253.381	20%
2006	71.859.298	10%	\$ 286.963	13%
2007	60.787.220	-15%	\$ 239.273	-17%
2008	47.074.473	-23%	\$ 185.736	-22%
2009	217.334.507	362%	\$ 693.189	273%
2010	146.149.987	-33%	\$ 451.225	-35%
2011	161.726.814	11%	\$ 471.609	5%
2012	259.977.927	61%	\$ 799.383	70%
2013	378.069.887	45%	\$ 1.327.997	66%
2014	219.476.861	-42%	\$ 713.166	-46%

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información suministrada por Catastro Distrital.

Del análisis de la tabla número 6, puede afirmarse que el comportamiento de los precios del suelo del barrio Las Cruces en el periodo comprendido entre los años 2002 a 2014, ha sido positivo, tanto en el avalúo de los inmuebles como en el de M2 construido con incrementos del 522% y 474% respectivamente.

Del análisis de los datos de esta tabla, también se pueden reconocer cuatro periodos claramente diferenciados, un primer periodo comprendido entre los años 2002 a 2008 caracterizado por una relativa estabilidad en los precios del avalúo de los inmuebles y del M2 construido en estos cinco años, con incrementos del 33% y 50% respectivamente; un segundo periodo ocurrido durante el año del 2009, en el cual se dio el aumento más importante, pues presentó incrementos del 362% en el avalúo catastral, y 273% en el valor del M2 construido; un tercer periodo, comprendido entre los años 2010 a 2013, caracterizado por un incremento sostenido de los precios del avalúo de los inmuebles y del M2 construido en estos tres años (159% y 194% respectivamente); y por último el cuarto periodo ocurrido durante el transcurso del año 2014, en el que los precios del avalúo de los inmuebles y del M2 construido, decrecieron en un -42% y un -46% respectivamente.

Gráfico 6. Comportamiento del valor del avalúo 2002 – 2014.

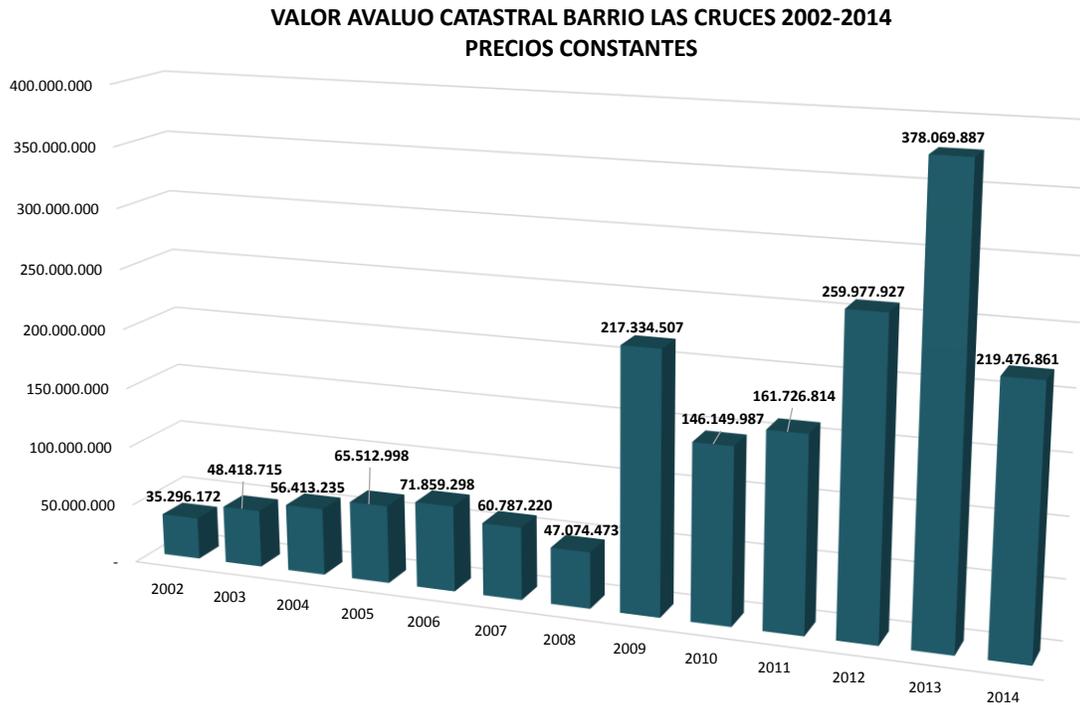


Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en información de suministrada por Catastro Distrital.

Gráfico 7. Comportamiento del valor M2 de suelo 2002 – 2014.

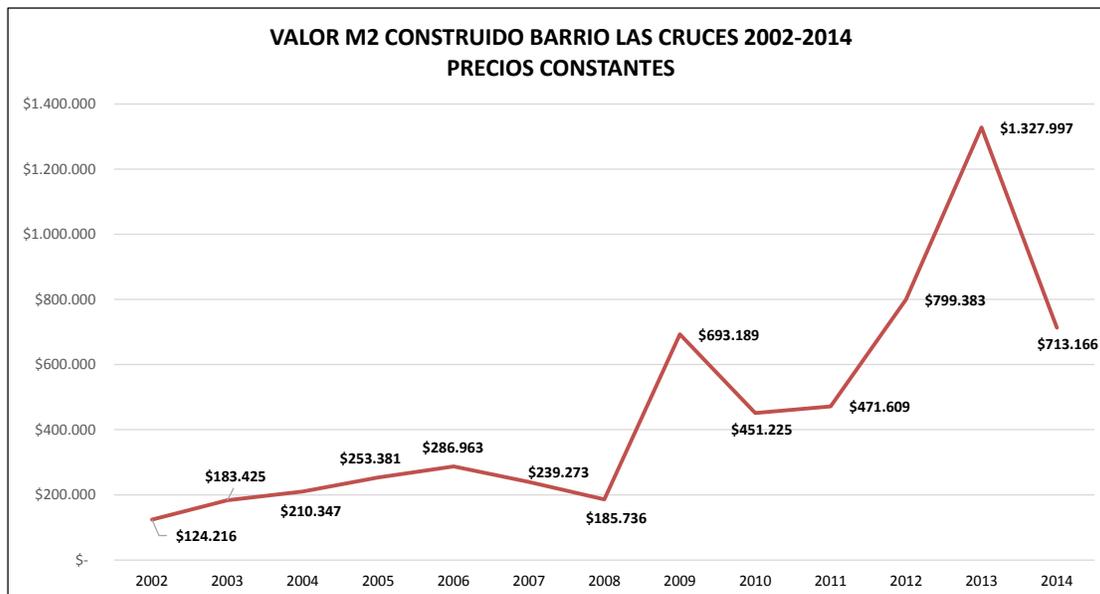
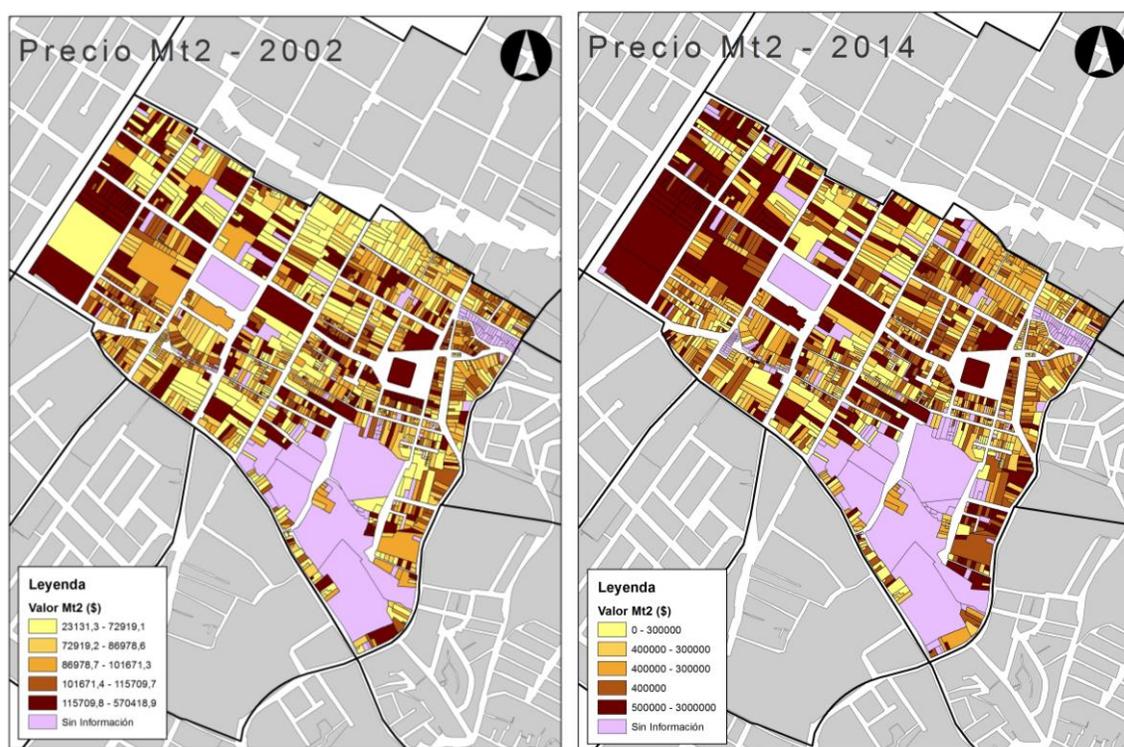


Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en información suministrada por Catastro Distrital.

En cuanto al notable aumento dado en el periodo comprendido entre 2008 y 2009, es de resaltar que este comportamiento, coincide con el inicio de la intervención de la Avenida de Los Comuneros. Por lo que este incremento excepcional podría aducirse a ello, pues como ya se mencionó en su momento, los aumentos en los avalúos catastrales, son utilizados por el Estado para recuperar las inversiones habidas en el territorio para efecto de liquidación de impuestos.

En lo que respecta a la distribución espacial de los precios para M2, los cambios evidenciados en el plano 6 que se dieron entre 2002 y 2014 dejan ver como para el 2014 hubo un aumento generalizado de los precios, especialmente en los predios localizados sobre los ejes viales de la décima. Los cuales son en su mayoría de uso comercial.

Plano 6. Distribución comparativa de los precios del suelo de Las Cruces 2002-2014



Planos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en información suministrada por Catastro Distrital

De igual forma puede verse como se distribuyó de manera más homogénea el aumento en los precios. Mientras que para 2002 eran pocas las localizaciones dentro del Barrio que

poseían valores superiores a 500.000 pesos constantes, para el 2014 la cifra creció en un tercio.

Sin embargo, en lo que respecta a lo esperado para los predios localizados al costado norte, todos ellos colindantes con la intervención, a pesar de que sí se presentaron aumentos por encima de 70.000 y 90.000 pesos, se observa que no hubo una valorización generalizada proveniente de la intervención. Lo cual puede aducirse al hecho de que las intervenciones no contemplaran usos complementarios que ayudaran a dinamizar económica y socialmente el área.

En lo que se refiere al cómo se encuentra Las Cruces respecto a demás sectores que localizados en el centro comparten características como nivel socioeconómico, tipología de edificaciones, como misma antigüedad, se encontró que al comparar los precios comerciales estimados para 2014 por la revista Metro Cuadrado, junto con el Belén, constituyen los barrios menos valorados y por tanto con menos dinamismo en la zona. Tanto en el valor de M2 de casas, como en el de apartamentos.

Tabla 7. Valor del suelo de las cruces vs barrios aledaños 2014.

barrio	valor m2 para casas 2014	valor m2 apartamentos 2014
las cruces	\$ 1.117.615	\$ 1.336.361,00
belén	\$ 803,158	\$ 1.662.175,00
egipto	\$ 1.581.745	\$ 1.744.587,00
santa fe	\$ 1.305.950	\$ 1.606.316,00
santa Bárbara	\$ 1.329.677	\$ 1.573.382,00

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de (Precios de metro cuadrado sector colonial, s.f.)

Tales barrios además de ser los territorios sobre los cuales intervino de manera directa la Avenida Los Comuneros, comparten una serie de determinantes cualitativos que llevan a que sus precios, no sólo sean bajos respecto a territorios de características similares, sino también que la brecha entre los mismos y localizaciones de estratos medios, sea más cada vez más alta.

Contrastando lo anterior lo muestra un análisis realizado por la Samuel Jaramillo para la ciudad de Bogotá, en el que dice que los precios reales de la vivienda han presentado

una tendencia creciente desde el 2002, todo como resultado de un periodo de recuperación del mercado económico que presentó su peor momento en el año 98 (Jaramillo 2004, pág. 35); puede decirse que, aunque el barrio todavía posee bajos precios respecto de los barrios que lo circundan y que se poseen características similares, los precios del mismo vienen respondiendo a la recuperación del mercado de vivienda, y a los efectos positivos por los que la coyuntura económica del Distrito está atravesando.

Contrastando lo anterior, con un análisis realizado por Samuel Jaramillo a los precios de suelo en Bogotá, en el que se dice que los precios correspondientes a vivienda vienen recuperándose de manera progresiva desde la crisis hipotecaria del 98 (Jaramillo 2004, pág. 35), puede afirmarse que, los aumentos en los precios de Las Cruces están correspondiendo también a movimientos coyunturales macroeconómicos. Los precios del mismo vienen respondiendo a la recuperación del mercado de vivienda, y a los efectos positivos por los que la coyuntura económica del Distrito está atravesando²⁵.

Siendo lo anterior, a continuación se aborda el análisis de los precios encontrado para el Barrio Las Cruces, desde un enfoque cualitativo, en el cual se muestra de manera más integral y específica la influencia que tuvieron determinantes económicos, políticos, y espaciales en el comportamiento de estos.

3.2 Determinantes cualitativos

Para explicar el anterior comportamiento de los precios del suelo en el Barrio, se identificaron tres tipos de determinantes que ayudan a entender el porqué de los resultados encontrados. Los asociados a determinantes de tipo económico, los asociados a la política urbana o la forma como se viene interviniendo en la recuperación urbana del centro, y los determinantes estructurales propios del territorio o la escala barrial.

²⁵Ello, aunque el territorio todavía presente menores precios respecto de barrios como Egipto, Santa Fe, y Santa Bárbara.

Gráfico 8. Determinantes en el comportamiento de los precios del suelo del Barrio Las Cruces



Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en información de entrevistas, revisión de literatura y trabajo de campo realizado.

En cuanto a los determinantes de tipo económico, el hecho de que para mercados como el de las cruces no sean igual de dinámicos los precios que para zonas de estratos altos en la ciudad, y se caractericen por tener bajos índices de rotación, es según Alfonso ocasionado por dos razones: Una por una ‘inaceptable sanción’ ejercida por el mercado residencial metropolitano, y otra por la escasa colocación del crédito hipotecario en esos segmentos (Alfonso 2012, pág. 108).

La primera entendida como el resultado de que una vivienda fijada para la venta en un determinado precio (en razón a que su dueño crea que ese es su valor) exceda al que la oferta ha fijado para el mismo por localizarse y pertenecer a cierto tipo de segmento. Lo cual lleva a que el propietario del bien, en vista de que el precio que el mercado le impuso a su inmueble no cumple con sus aspiraciones, decida ya no tranzarlo. Lo que igualmente incide en el mercado general, acentuando las disparidades entre unos mercados y otros, y lo que es

más importante, haciendo cada vez más difícil y lejana una posible homogeneidad entre estos.

La segunda dada por la precaución de los bancos que otorgan créditos hipotecarios de considerar a los activos residenciales de los segmentos más bajos como riesgosos para la adquisición de vivienda nueva o usada. En tanto que bajo la lógica de las entidades bancarias si les otorgasen el crédito “se incrementaría la probabilidad de activar economías de vecindad y producir una depreciación virtual del *stock* residencial de los demás segmentos de mercado. Esto es, facilitarían que las familias pobres pudieran acceder a mejores vecindarios.” (Alfonso 2012, pág. 108). Lo cual, unido con la ‘sanción’ ejercida por el mercado residencial metropolitano, coarta las capacidades de los segmentos con menores ingresos por adquirir vivienda y dinamizar sus economías mediante la utilización del mercado del suelo urbano.

El hecho de que los bancos no consideren a los activos residenciales de las familias de ingresos bajos (caracterizadas por localizarse en los quintiles tales o en los segmentos tales) como garantía real de los créditos hipotecarios, coarta la capacidad de las mismas por poder acceder al mercado de vivienda nueva o usada, por medio de la enajenación de vivienda propia que les sirve como fuente de recurso. Pues de la rotación de la vivienda usada depende parte importante de la solvencia exigida para comprar activos residenciales nuevos en dicho mercado (Alfonso 2012, pág. 108).

Lo que en consecuencia influye de manera directa sobre la producción y distribución del orden residencial urbano, así como en el ordenamiento territorial general de la ciudad, en la medida que las familias ubicadas en los segmentos más bajos (al seguir teniendo un déficit que a la vez de ser constante es creciente en el tiempo) frente a la exclusión del mercado formal, se vean en la obligación de la ocupar vivienda en alquiler cuando sus ingresos se lo permiten, y cuando no, a migrar hacia la informalidad urbana (Alfonso 2012, pág. 112).

Gráfico 9. Determinantes económicos en la oferta y demanda del mercado de suelo residencial que inciden sobre la estructura urbana de las ciudades.

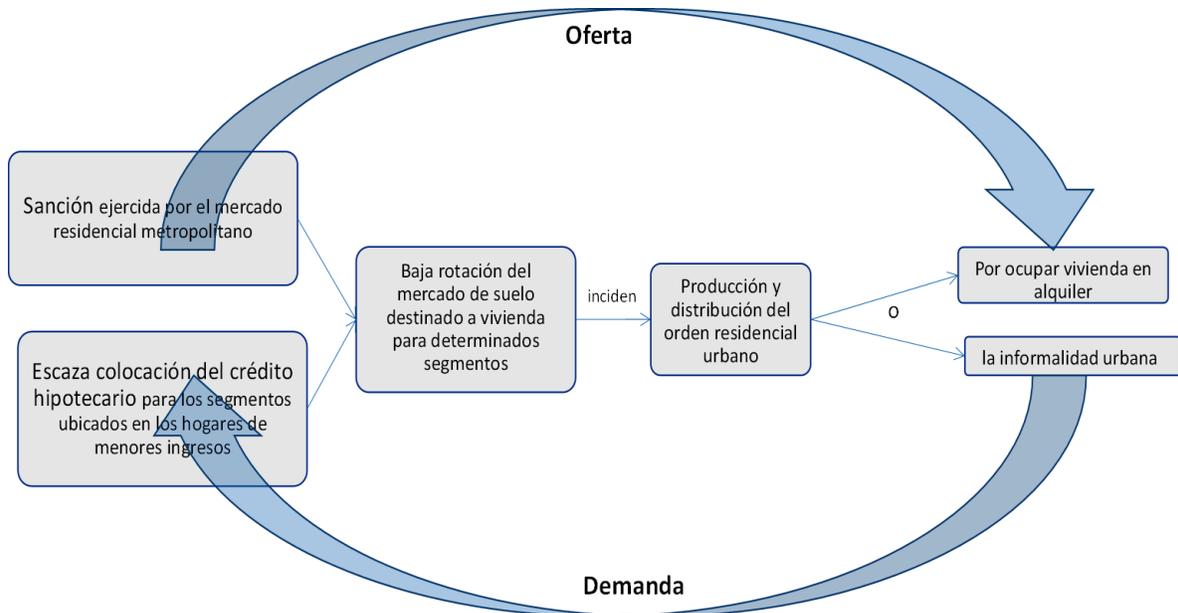
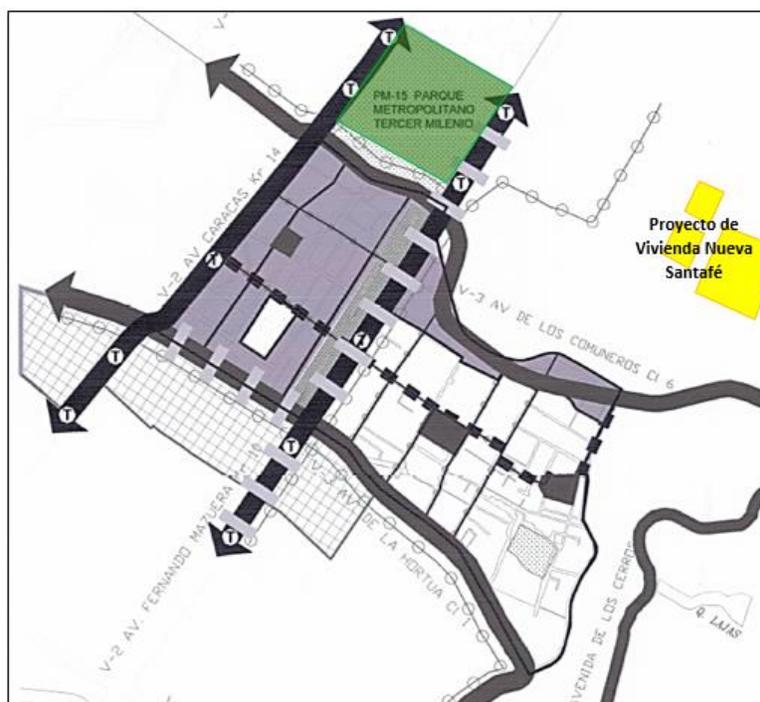


Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo con base en información de (Alfonso 2012)

Conforme se iban dando los anteriores movimientos coyunturales, se iban dando para el mismo periodo condiciones estructurales que propias del contexto y de la política urbana de recuperación del centro, afectaron de igual forma el comportamiento del mercado de suelo del sector.

En cuanto a los determinantes asociados a política urbana con la que se viene interviniendo la recuperación del centro, se encontró que sobre los precios no solamente influyeron condiciones propias de la intervención vial Los Comuneros. Existe una tendencia que viene dándose desde intervenciones anteriores, y que se confirma con Los Comuneros, la cual ha establecido unos condicionantes sobre el territorio de Las Cruces y en general del sector sur del centro, que ha influido en el bajo dinamismo del mercado inmobiliario. Las principales obras públicas que en el marco de la política de recuperación influyeron sobre las dinámicas del Barrio fueron: la construcción del Parque Tercer Milenio (2002) y la de los multifamiliares de la Nueva Santa Fe (1986).

Plano 7. Localización Intervenciones Urbanas Parque Tercer Milenio – Nueva Santa Fe Respecto De Las Cruces



Fuente: (Decreto Distrital 492/2007)

Para el caso de la intervención urbana *NUEVA SANTA FE* desarrollada durante los años 82-86, este fue un proyecto de iniciativa pública aprobado mediante el Decreto 1023 en 1984, y realizado en 1986 en el barrio Santa Bárbara de la ciudad de Bogotá, que surgió en el marco del Plan Renacimiento, primera iniciativa tendiente a rehabilitar zonas deterioradas del centro (Bucheli 2012, pág. 57). Bajo la dirección del Banco Central Hipotecario, este proyecto consistió en “un programa de renovación urbana con vivienda para hogares del estrato medio-medio” (DTS Plan Zonal Centro, pág. 33) que tenía entre sus objetivos generales “corregir rumbos en el crecimiento de la capital del país [...] recuperar la resonancia interior de las ciudades, y provocar la reconciliación de sus habitantes distanciados; *así como* recuperar la dinámica del crecimiento hacia adentro y la expansión de fuerzas económicas[.]” (BCH 1986, pág. 14 y 16).

Sin embargo, aunque en su diseño lo que inicialmente se planteó fue que las manzanas construidas pudieran integrarse con las dinámicas de los barrios aledaños, por medio de corredores peatonales que permitieran a las poblaciones cercanas, atravesar las manzanas

construidas de oriente a occidente, y se propiciara de tal forma, la cohesión social y la integración urbana de Nueva Santa Fe con su entorno inmediato, muy poco de ello se logró.

Plano 8. Proyecto inicialmente planteado vs finalmente ejecutado



Fuente: (BCH 1986)

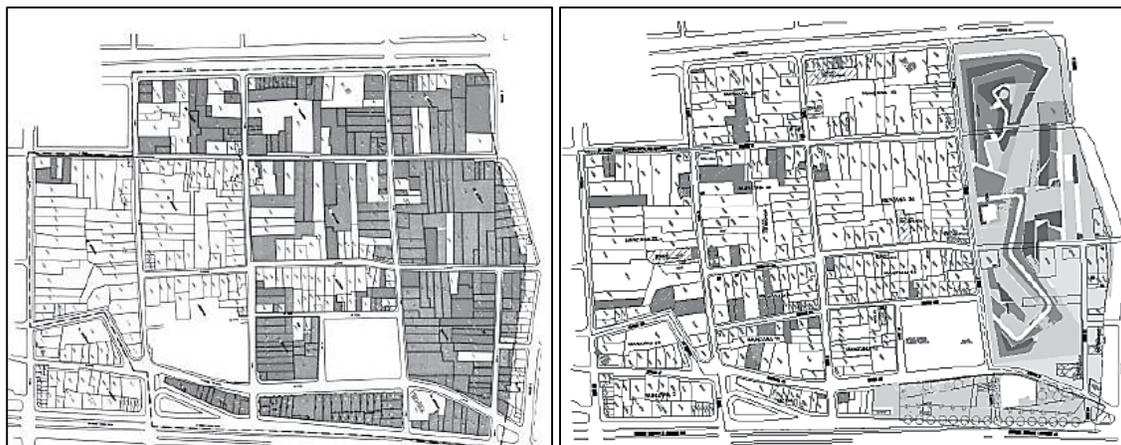
Además de que para su construcción se demolieron aproximadamente 127 casas del Barrio Santa Bárbara, las cuales eran en su mayoría coloniales, al momento de materializarse el proyecto se desconocieron las realidades histórico-espaciales por las que venían pasando territorios como las Cruces y Belén. Por un lado, porque la demolición de dicho número de predios implicó el primer gran aislamiento del Barrio Las Cruces, de las dinámicas que acontecían en el centro histórico, comercial e institucional. Por otro, porque también una vez ejecutada y ocupada la obra, como resultado de las dinámicas contraproducentes que en las noches se daban sobre los corredores que atravesaban las unidades de lado a lado (Ver Plano 8) los habitantes de la misma decidieron cercar los mismos; acabando no sólo con las dinámicas negativas, sino también con el objetivo de integración de la nueva Santa Fe con su entorno y las dinámicas tradicionales.

Siendo así, a pesar de la riqueza arquitectónica del proyecto, como de la filantropía de sus objetivos iniciales, La Nueva Santa Fe se ensimismó junto con sus habitantes respecto de su entorno inmediato. Con lo que pasó de ser el “potencial mercado de personas que iba a revertir el deterioro” del sector, a fragmentar y distanciar las dinámicas tanto de Belén como

de las Cruces respecto de las que históricamente se venían dando en el centro tradicional (Ver anexo 2).

En lo correspondiente al Parque Tercer Milenio realizado en el Barrio Santa Inés durante 1998-2005; este fue un proyecto que también se desarrolló mediante iniciativa pública y en el que se utilizó el instrumento de renovación urbana en su calidad de redesarrollo (Ver Anexo 1). Al igual que el anterior, PTM no sólo implicó la demolición de 648 predios localizados en 16 ha, sino que su proceso de concertación y ejecución, el Distrito tampoco tuvo en cuenta las condiciones sociales y económicas que caracterizaban al contexto.

Plano 9. Barrio Santa Inés 2001 vs Parque Tercer Milenio 2003



Fuente: (Carrizosa 2011)

Con la construcción del parque se identificaron varios puntos que interrelacionados entre sí, influyeron de manera tajante y negativa sobre los barrios aledaños. Entre estos se encuentran:

1. La intervención como estrategia para recuperar dicha zona de la ciudad, en tanto que sólo contempló un solo uso del suelo, el de espacio público, desconoció realidades locales de mayor importancia. Dicha estrategia monofuncional con la que fue planteado el proyecto no tuvo en cuenta las necesidades más apremiantes de su contexto inmediato y circunvecino, tales como mejoras en la habitabilidad de las casonas, adjudicación y saneamiento de la propiedad de los inmuebles, rehabilitación social de la comunidad en condiciones de pobreza extrema, ni ofreció soluciones integrales que permitieran dinamizar el desarrollo económico del sector. La población más allá de un parque lo que

necesitaba era estrategias para mejorar las condiciones de dominio, habitabilidad, y desarrollo económico erosionadas ya por el fenómeno de deterioro.

2. En concordancia con lo anterior, proyecto también desaprovechó su localización estratégica respecto de las dinámicas económicas y comerciales del sector de San Victorino, pues consolidó una barrera espacial entre este y los barrios San Bernardo y Las Cruces.

Siendo así, a pesar de que ya con la ampliación que hubo de la Av. décima en el año 57 (así como la correspondiente demolición hecha para tal fin, del edificio de la Plaza Central de Mercado) se habían distanciado un tanto los territorios de San Bernardo y Las Cruces de las dinámicas propias del centro tradicional (como el comercio de San Victorino); así como contribuido a largo plazo al desarrollo y consolidación de lo que llegó a ser 'El Cartucho' en los 90. La construcción del Proyecto Parque TM mediante el enfoque tipo Buldócer²⁶ que sirvió de marco al tratamiento de renovación urbana, en vez de dar fin al proceso de decadencia y deterioro, tuvo fue un efecto contrario.

3. De igual forma, con la demolición 16 ha de predios para la construcción del parque, al tiempo de que se expulsaron a los residentes, no se les ofreció a estos medidas que resolvieran sus principales problemáticas sociales y habitacionales. A cambio de ello, problemáticas habidas en El Cartucho no desaparecieron, sólo se desplazaron a los barrios aledaños, en los que San Bernardo y Las Cruces fueron los más perjudicados. De tal forma, el proyecto se configuró como una solución netamente física o dura, dada su falta de integralidad.

En lo que respecta a las condiciones propias de la intervención de la Avenida Los Comuneros que influyeron en los efectos en los precios del suelo, existen varios determinantes a saber; por un lado, relacionados con las vicisitudes normativas que surgieron luego de aprobada y contratada la intervención por el Distrito, y por otro que el de las surgidas como consecuencia de su diseño y ejecución.

Como se trató en el anterior capítulo desde la fase de factibilidad hasta la de ejecución, el proceso por cual tuvo que pasar la intervención vial tuvo que atravesar múltiples vicisitudes normativas que hacían que el mismo tuviera que ser actualizado constantemente.

²⁶ En contraposición al concepto de revitalización, que contempla dinámicas más amplias y en el que el componente social ocupa parte importante del futuro y desarrollo de los proyectos.

Desde la aprobación de los primeros diseños cerca al año 96, hasta su finalización en el 2010, surgieron importantes avances en la norma urbana. Esto al tiempo que retardo la ejecución de la obra por la constante actualización de diseños, no hubiera sido del todo negativo, si al adaptarse la obra llegado el Decreto que reglamentaba la UPZ en el 2007 se hubieran tenido en cuenta las necesidades locales, y complementado la vía con usos que propiciaran el desarrollo urbano barrial.

Al igual que con lo que pasó con tercer milenio, el eje de los comuneros no incluyó dentro de las soluciones, usos que le complementaran y ayudaran a dar vida al mismo. Usos que hicieran del territorio un territorio más atractivo y que ofrecieran no sólo soluciones habitacionales sino también económicas y comerciales que ayudarán a mejorar la calidad de vida de los pobladores. Por lo que en consecuencia este proyecto se configuró como una más de las obras de iniciativa pública que separó y rompió con las dinámicas entre el centro y el barrio Las Cruces.

Siendo así, al igual que en las anteriores intervenciones, la Avenida Los Comuneros en la medida que careció de gestión de suelo, gestión inmobiliaria, y gestión social, no alcanzó los efectos esperados sobre las dinámicas territoriales, ni sobre los precios del suelo. Lo cual a su vez, aseveró la desconfianza de la comunidad en la gestión pública e institucional; dificultando de la misma forma, posteriores estrategias que se vayan a realizar sobre territorio, independientemente de si son integrales, inclusivas o no. Ello toda vez que se configura como un efecto, es también una de las principales causas por las que las estrategias públicas, uno, son muy difíciles de desarrollar en su etapa de concertación, dos, no son de buen recibido, y tres, no son debidamente apropiados por los habitantes locales y externos.

En cuanto a los determinantes estructurales propios del territorio o la escala barrial que condicionan el comportamiento de su mercado de suelo e inmobiliario, se encontraron los relacionados con el régimen de propiedad que predomina en los inmuebles, como de los que tratan sobre las condiciones de habitabilidad de los inmuebles y seguridad en el sector.

En cuanto al primer punto, los problemas concernientes al derecho de propiedad de los inmuebles, configurados en parte, gracias al abandono paulatino de residentes originarios, ha llevado a que gran parte de la oferta y demanda inmobiliaria del Barrio se ubique dentro del mercado informal. Teniéndose por ende efectos negativos sobre los precios.

Durante el periodo estudiado como los años anteriores, Las Cruces se ha caracterizado por que si bien ha respondido a una demanda específica de vivienda como el subarriendo y el inquilinato para personas de bajos ingresos, lo ha hecho en su gran mayoría, bajo derechos de propiedad que carecen de sustento y seguridad jurídica. Toda vez, que para el año 2011 tan sólo el 34,8% del territorio de la localidad era propietario total de la vivienda en la que se encontraba; mientras que el 54% correspondía a arriendo y otra forma de tenencia respectivamente (SDHT-CENAC 2011, pág. 30).

En la medida entonces, de que la propiedad del suelo ha atravesado situaciones como posesión, subarriendo, y subdivisión sin aclarar con el paso del tiempo los derechos derivados de estas, los bienes objeto de las mismas conforme el tiempo pasa, van aislándose del mercado formal de vivienda. Ya que en la medida en que se dificulta su transacción ante cualquier oferente interesado, el bien va perdiendo su carácter patrimonial, no sólo frente a este último, sino también frente a las personas que viven en él, especialmente en lo referente a la solvencia económica y nivel de ingreso.

En concordancia con la baja transacción de los inmuebles que lo anterior conlleva, los ingresos generados por los hogares van siendo relegados al mercado informal de arriendo y venta. Lo que en últimas resulta afectando aún más las condiciones de habitabilidad, y sociabilidad de las personas como de las viviendas, y llevando a acentuar el nivel de deterioro físico y social. Pues “el estado de los inmuebles indica tanto la capacidad, como el interés que tienen los propietarios o inquilinos en mantener las edificaciones en buenas condiciones” (Franco 2011, pág. 141).

En lo que respecta a la seguridad y la habitabilidad, como ya se mencionó es claro que la intervención del Tercer Milenio incrementó la vulnerabilidad del barrio frente a factores como la delincuencia, drogadicción, prostitución, y habitante de calle; y de igual forma la Avenida Los Comuneros ayudó a confirmarlo. Pues esta al haber dejado remanentes y no haber contemplado usos complementarios que ofrecieran posibilidades de desarrollo económico y social terminó por sumir al territorio en un delicado estado de deterioro. Afectándose así, no sólo los precios del suelo, sino también el futuro mismo del territorio. Pues si no se ofrecen soluciones integrales a dichos vectores en el corto plazo, se terminarán erosionando del todo las condiciones que aún hacen atractivo y habitable al barrio para las personas que viven en él, o que lo contemplan como posibilidad para ello.

En concordancia con lo anterior, en la medida en que se fueron afectando paulatina pero negativamente las condiciones de sociabilidad, habitabilidad, y accesibilidad de los barrios de San Bernardo y Las Cruces, es que se explica cómo a pesar de los esfuerzos fiscales e institucionales, las intervenciones analizadas no cumplieron con los efectos para los cuales fueron planteadas.

Esto último, pues como común denominador, las intervenciones se caracterizaron por ser intervenciones de carácter duro, en las que no sólo se dejaron a un segundo plano la gestión social, sino que además, no se tuvieron en cuenta las realidades y necesidades económicas y estructurales propias del contexto. Lo cual terminó confirmando una indeseable gentrificación de las dinámicas y población de Las Cruces, sobre las correspondientes al resto del centro de la capital. Esto es, coartando las capacidades de desarrollo urbano, como consecuencia de la aplicación de una política urbana con falta de coherencia y memoria para evolucionar. Pues se sigue cayendo en los mismos errores de hace más de 30 años.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, el comportamiento que presentaron los precios del Barrio Las Cruces durante 2002-2014 ha sido positivo. Sin embargo en el mismo no sólo cumplió un papel determinante la intervención Los Comuneros, como inicialmente se pensó, sino también intervenciones anteriores que también hacen parte de la política de rehabilitación, así como determinantes económicos propios del contexto y de la coyuntura por la que viene pasando la ciudad después de la crisis del 98.

Si bien es claro que mediante las anteriores intervenciones el Estado esperaba obtener unos réditos (que derivados del acaparamiento de un segmento de la inversión privada de la ciudad) permitiesen revertir el proceso de deterioro por el cual estaba siendo objeto el sector suroccidental del centro, ello no ha podido darse de manera total. En la medida en que se ha venido reforzando y reiterando desde aproximadamente 25 años una tendencia de intervenir dicho territorio de manera dura, con ello lo que se ha hecho es restarle importancia a la influencia económica y social que las estrategias de recuperación pudieran dar al centro. E incluso que las mismas vayan limitando el desarrollo territorial por no responder a las necesidades propias del contexto.

Lo anterior, porque además de que las estrategias propuestas contrarían o desconocen las dinámicas propias del contexto, son incoherentes con el discurso político que le sirve de sustento a la política de rehabilitación. Tal incoherencia, representa no sólo la incapacidad que ha tenido el Estado para asumir los retos impuestos por la complejidad urbana, sino también un riesgo para sostenibilidad del sistema urbano y el desarrollo territorial.

Uno de los aspectos fundamentales que han brillado por su ausencia, ha sido aquel que se refiere a los problemas jurídicos por los que pasan gran parte de los inmuebles localizados en el territorio. En la medida en que las estrategias no contemplen dentro de sus ejes principales tal tema, los efectos que tendrán inversiones económicas, sociales, y políticas como las estudiadas, así como las políticas urbanas a las que pertenecen, no podrán ser del ciento por ciento.

Asimismo, como consecuencia de la incapacidad del Estado de poder recuperar sus inversiones territoriales mediante aumentos en los precios reales del suelo a través del tiempo, se coarta también su capacidad de reinvertir a mediano y largo plazo (mediante

instrumentos fiscales) en el desarrollo urbano de otros territorios. Afectándose por ende la redistribución de la riqueza y el principio de igualdad.

En la medida en que siga habiendo ausencia del estado en las problemáticas que realmente tocan al territorio, y de políticas realmente coherentes que se dirijan a recuperar el dinamismo del centro, además de no poderse ofrecer mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos en general, no podrán aprovecharse todas las capacidades que un centro utilizado de manera eficiente puede brindar a la ciudad.

De igual forma, tratándose del caso especial del Barrio Las Cruces, existe un gran peligro y riesgo en perder el valor económico, social y cultural que todavía posee el mismo. Pues si se sigue interviniendo en la forma que viene haciéndose, y no se reacciona a tiempo, estrategias que vienen en camino como Ministerios al costado norte y Ciudad Salud al sur, no sólo serán un ejemplo más de cómo no intervenir en un territorio, sino que también con esto el Distrito perderá a manos del sector privado, un territorio con inmensa riqueza económica, patrimonial y social.

Es por esto que se hace inminente un cambio sustancial en la forma como se hace gestión urbana por parte de la administración. Es necesario adaptar los proyectos al contexto no sólo para no seguir con ello generando pérdidas económicas al Distrito, sino también porque es absolutamente necesario ofrecer alternativas inclusivas y de calidad a los pobladores de sectores marginados de la ciudad como este.

Es por esto, que través de la presente investigación, se logró confirmar que pesar de los esfuerzos financieros, e institucionales que se inviertan en un proyecto, si estos se hacen mediante la utilización de enfoques ‘duros’, y sin potencializar por medio de actividades económicas complementarias beneficios derivados de la localización y especialización de territorios como el centro; no será posible entonces, una reversión real de procesos tan complejos como lo son procesos de decadencia. Ni el mejoramiento de condiciones de barrios como Las Cruces.

Pues, en tanto que no sean tenidas en cuenta las realidades y complejidades socioespaciales del entorno, y se establezcan soluciones directas a necesidades específicas de la población residente, y sus condiciones de habitabilidad, sociabilidad, y accesibilidad, sino a necesidades exógenas; las producciones públicas que vienen a futuro para el centro,

no tendrán al igual que las anteriores la influencia económica o jalonadora suficiente para revertir de manera importante los procesos de deterioro.

Además de los anteriores determinantes que influyeron sobre los precios y mercado del inmobiliario de Las Cruces, se encontró en primer lugar, que en el comportamiento de los mismos no sólo influyó una intervención urbana (de manera aislada), como inicialmente se pensó al iniciar la presente investigación, sino toda una política urbana viene dándose, como estrategia para intervenir el territorio del centro. Y en segundo lugar, que también existían unos determinantes económicos, y estructurales propios del territorio y su mercado de suelo a escala barrial y zonal que condicionaban las dinámicas socioeconómicas y espaciales.

De lo anterior puede verse, la relevancia y la calidad con que programas como Gestión y Desarrollo Urbanos pueden aportar al análisis urbano. Pues mediante la inclusión de una visión holística, es posible caer en cuenta de la complejidad e interrelaciones habidas en los fenómenos urbanos como el tratado en este documento, y asimismo, establecer estrategias integrales que aporten al desarrollo y progreso de las ciudades.

Siendo así, es necesario continuar estudiando los efectos que intervenciones y políticas públicas pueden generar sobre territorios específicos como Las Cruces. Pues no es válido pensar que el desarrollo en Bogotá se limita a las zonas exclusivas, y por tal motivo se caiga en el error de dejar de lado el estudio de áreas que no lo son. En el desarrollo urbano influyen unas y otras, por lo que es de vital importancia que haya análisis continuos que den cuenta de lo llevado a cabo hasta el momento. Sobre todo en las áreas que carecen de interés político. Ya que sólo así se podrá retroalimentar la gestión, saber en qué puntos se está avanzando, en cuáles no, y poder por tanto lograrse mejores resultados.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central Hipotecario [BCH]. (1986). *Plan de renovación urbana: Nueva Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Colombia.
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Madrid: Antoni Bosh.
- Departamento Distrital de Planeación (2005). *Precios del suelo y mercado inmobiliario en Bogotá*. Volumen I. Bogotá: Colombia.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Jaramillo, S. (2004). *Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Jordán, R., Livert- Aquino, F. (2009). *Guía para decisores. Externalidades en proyectos de infraestructura urbana*. Santiago de Chile: Chile.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. (1996). *El valor del suelo urbano en Bogotá 1988-1996: análisis de la evolución de los precios de la tierra desde 1960*. Bogotá: Colombia.
- Polèse, M. (1998). *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. 1a. ed. San Juan: Costa Rica.

Tamayo, A., Miranda I. (2002). *La dinámica del mercado inmobiliario en el centro de una metrópoli latinoamericana: el caso de Bogotá, 1970 – 2001*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Capítulos de libros

Coulomb, R. (2001). Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe; En busca de la integridad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad. En F. Carrión (Ed). *La ciudad construida: urbanismo en américa latina* (pp. 77-95). Quito: FLACSO Ecuador.

Lattes, A. (2001). Población urbana y urbanización en América Latina. En F. Carrión (Ed). *La ciudad construida: urbanismo en américa latina* (págs. 49-76). Quito: FLACSO Ecuador.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alfonso, O. (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. *Territorios* (20), 135-160.

Alfonso, O. (2012). Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá. *Eure*, 38 (114), 99-123.

Carrizosa, C. (2011). Proyecto Urbano: Parque Tercer Milenio. *DEARQ - Revista de Arquitectura*, (1), 62-69.

Espasa, L., Fittipaldi, R., Michalijos, M. (2010). El mercado de suelo urbano y su incidencia en la configuración urbana. Estudio de caso: ciudad de Monte Hermoso. *Huellas* (14), 163-182.

Franco, A. (2010) Impactos socioespaciales de la renovación urbana la operación "Tercer Milenio" en Bogotá. *Escala* (1) 91-166.

Fuentes, H. (2010) Desigualdad, segregación socio-espacial y precios del suelo en la ciudad latinoamericana. El caso de Bogotá en los años noventa. *UIS Humanidades*, 38 (1), 109-126.

Jaramillo, S. (1999) El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*, (2), 107-129.

Maya, T. (2007) Áreas Residenciales Y Desarrollo Urbano En Bogotá. *Urbanismos*, (2), 28-68.

Parias, A. (2010). Reseña de: Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano. Samuel Jaramillo González. *Territorios*, (22) 151-161.

Otras publicaciones

Borrero, O. (2000) Formación de los precios del suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:
http://www.institutodeestudiosurbanos.info//dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Formacion_Precios_Suelo-Borrero_Oscar-2000.pdf

Bucheli, J. (2012) *lineamientos para la formulación de políticas públicas de revitalización urbana. Una oportunidad para repensar y proyectar los centros urbanos en el contexto posmetropolitano la revitalización urbana del centro de Bogotá entorno urbano parque tercer milenio.* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana.

Cervelló, R. (2008) *Evolución del mercado inmobiliario en centros urbanos. Efectos de la política de intervención pública*. (Tesis doctoral). Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad Politécnica de Valencia

Conpes 3471 de 2007. Garantía de la nación a Bogotá D.C. para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 10 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente la primera fase del programa multifase de revitalización del centro de Bogotá.

Contrato IDU 146 de 2004. Actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación a los estudios y diseños de la avenida de los comuneros entre carrera décima y la avenida circunvalar.

Convenio de asociación no. 082 de 2011 celebrado entre la secretaría distrital del hábitat, SDHT, y el centro de estudios de la construcción y el desarrollo urbano y regional, CENAC. Fase 2. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA MULTIPROPÓSITO.

Decreto 190 de 2004. Actualización Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Junio 22).

Decreto 350 de 2006. Por el cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 96, LOURDES, ubicada en la Localidad de SANTA FE.

Documento Técnico De Soporte Plan Zonal Del Centro De Bogotá 2005.

Documento Técnico De Soporte Plan de Ordenamiento Territorial 2012 Bogotá.

Flores, J. (2005) *Influencia del desarrollo urbano en el mercado inmobiliario*. (tesis de maestría). Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad Autónoma de Nueva León.

Hurtado, V. (2011) *Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá: estudio de caso Barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fe), en el periodo 1976-2000*. Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad del Rosario.

Matiz, A. (2011) *Incidencia de la metropolización sobre los precios del suelo suburbano de uso residencial en el municipio de Chía a comienzos del siglo XXI (2000 -2008)*. (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.

Noguera, A. (2011) *La producción de vivienda de bajo costo: el reto para la ciudad contemporánea*. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana.

Precio del metro cuadrado sector colonial (s.f.). disponible en <http://www.metrocuadrado.com/preciosm2/pdf/centro/TablaPreciosCentroColonial>.

Restrepo, M. (2002). *Fragmentación social y uso del Espacio de la ciudad: Las cruces*. (Tesis de pregrado). Universidad de los Andes.

Secretaria de Integración Social [SDIS] (s.f) *Narrativa social del territorio*. En http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/gsi/NARRATIVA_SANTA%20FE.pdf.

Secretaría de Planeación Distrital. (s.f) Ciudad de Estadísticas Boletín 23.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista al arquitecto José Luis Bucheli. Realizada en Bogotá el 8 de Julio 2014.¹

Desde su experiencia ¿qué fue lo que más le llamó la atención del estudio que realizó, y por qué decidió estudiar la zona centro y en especial el barrio San Bernardo?

El centro básicamente el tema personal es por, el gusto al centro está dado por la dinámica, por la cantidad de situaciones y convergencias que se dan en el centro. Yo creo que en zonas como la Candelaria, en zonas como las cruces, como San Bernardo, como San Victorino, la dinámica es tan rica que no la he visto en otras partes de la ciudad. Digamos el centro es de todos y cuando uno está en él lo nota; tú en el centro ves a los pobres, ves a los ricos, ves a los sobrios, ves a los borrachos, ves a los desempleados, etc. Esa enorme dinámica se ha construido en el tiempo. Hay zonas muy recientes en Bogotá, el centro expandido que data de 1940/1950, el Chicó creo que va a cumplir 70 años, creo que Cedritos puede tener 40 años pero el centro tiene 500 años.

En el centro se dieron las primeras expresiones culturales, sociales, económicas y políticas, al centro le tocó vivir el primer modelo urbano impuesto en el siglo XVI, al centro le tocó vivir el proceso de independencia, al centro le tocó vivir el bogotazo del 20 de abril donde mataron a Jorge Eliecer Gaitán y destruyeron gran parte del centro. El centro es emblemático porque siempre históricamente si tú hablas no conmigo que tengo 42 años, sino con personas que tienen 60 o 70 años, un referente impresionante no solamente para Bogotá sino para toda Colombia, e inclusive para algunos pensadores, artistas y gente culta de Latinoamérica. Se ganó producto de la dinámica cultural que tenía Bogotá en los años 60 y 70 el título de la “Atenas suramericana”. Entonces en conclusión, al centro le ha pasado de todo, le han pasado de todas las dinámicas.

Ahí en el centro vivieron las primeras familias adineradas, ahí se conformaron los primeros barrios después del proceso de colonización, y también aunque ofrecía cosas muy positivas también se convirtió en un catalizador de cosas adversas; como el histórico desplazamiento, la pobreza, de acuerdo? los inquilinatos por ejemplo nacen de las casas que los ricos dejaron en el centro para ya expandirse a Chapinero, y esas casas fueron adquiridas entre varias familias y personas de bajos ingresos para subdividirla en inquilinatos, pues no podían comprar una casona, por ejemplo. Entonces en conclusión el centro es de todos, al centro en mi opinión le ha ocurrido, todo es muy rico en dinámica urbana, social, cultural y económica tanto así que hoy el centro es visitado por 1.840.000 personas más o menos estos son datos de Oscar Borrero Ochoa. Además de tener esos valores históricos de memoria que lo hacen una zona distinta, muy rica en cultura, lo escogí porque es complejo, no negativo sino complejo. Al tener tantas cosas combinadas, tantos vectores, tantas variables económicas, es el laboratorio urbano por excelencia en mi opinión.

Según su análisis ¿cuáles fueron los principales efectos del parque tercer milenio sobre el entorno, y por qué?

Mira a mí siempre me han encantado los planes de renovación urbana porque me parece que son el futuro de las ciudades. Como el suelo urbano se agotó no solamente en Bogotá sino en las ciudades latinoamericanas, todos hemos tenido problemas de crecimiento descontrolado y desbordado. Dado que las 36.000 hectáreas de Bogotá ya se agotaron, la renovación se convierte en el recurso potencial para que puedas otra vez reinterpretar zonas de la ciudad, no necesitas expandirte ni conseguir nuevos suelos sino que necesitas reinterpretar el suelo que tienes, es decir renovarlo,

Pero históricamente el Parque Tercer Milenio, o no solamente él sino la renovación urbana en sus comienzos, fue una herencia tal vez de Le Corbusier, del movimiento urbano moderno, pues las zonas insalubres de lo que fuera la ciudad industrial generaron una condiciones adversas, dieron el marco de la

¹ Arquitecto quien para el título de magister en planeación urbana y regional de la Universidad Javeriana realizó su tesis sobre la revitalización urbana del centro de Bogotá, especialmente sobre el entorno urbano Parque Tercer Milenio.

renovación urbana en los años 40. En el año 47 creo que se da el primer proceso de renovación urbana en Estado Unidos para contrarrestar esos efectos de insalubridad, inseguridad y de fealdad. En la medida en que se quería acudir a lo bello a lo limpio a lo que olía bien, y esos procesos de renovación estaban directamente asociados a tabula raza o a máquina, meter un buldócer y arrasar.

Cuando yo en mi trabajo de grado, meto la palabra revitalización es porque busco trascender, de no solamente la intervención física y espacial, sino también incluir otros vectores de la dinámica urbana. Claro, sí, hay zonas que están derruidas como por ejemplo lo que fue la calle del cartucho, de la que el mismo Giorgio Lombardi (que nos apoyó mucho en el proceso de renovación del centro de Santa Marta) dijo que no se necesitaba ni arquitectos, ni renovadores, ni urbanistas; sino trabajadores sociales, médicos, enfermeros, porque ya el tejido humano estaba estrictamente deteriorado y la parte física era irrecuperable. Ya no había ninguna huella de dónde agarrarse de alguna tipología, por lo que siendo así, cuando yo cambio la palabra de renovación a revitalización lo que busco es tener una visión más integral.

En esa medida ¿cree usted que el parque tercer milenio cumplió con los conceptos de la revitalización?

Yo creo que el parque tercer milenio llega tarde como propuesta porque ya ataca un tema visceral. Cuando la empresa de renovación urbana nace en el año 98 precisamente para sacar adelante procesos de renovación urbana en el centro de Bogotá, específicamente el parque tercer milenio, se tumban literalmente tabula raza, se mete buldócer a 648 predios, de los que muchos eran patrimoniales. Muchos pensadores de la ciudad consideran que fue haber aniquilado la historia y la memoria de la ciudad, haber tumbado esas casas, haber cortado las falanges de esa huella dactilar que tenía ese centro, mientras lo vieron como necesario.

Los habitantes de calle de esa zona en la que hoy está instalado el Parque Tercer Milenio, dicen que es el cementerio más grande de Bogotá, porque en las casonas se venían haciendo ya, cosas no muy santas. Por eso te digo que la propuesta llega tarde, porque el centro se está pensando desde 1982, años en los que empieza a entrar ya en deterioro. Por lo que esta propuesta es casi que el último salvavidas a la cuestión de ¿qué hacemos con esa “cloaca”?

Como resultado, tumbaron solamente una parte, recuperaron otra, por lo que les costó muchísimo hacer una intervención integral, porque no solo fue tumbado 648 predios en 16 hectáreas, sino prestar la asesoría jurídica para los poseedores, para los arrendatarios, trabajo social para los adictos, así como promoción de trabajo para las microempresas directamente asociadas con el tema del reciclaje.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo, aún el habitante de calle es muy mal visto culturalmente aunque haga un gran favor, un enorme favor. Pues sólo él habitante es quien es capaz de meter la mano en las basuras, lo que hoy ya no se llama basura sino recurso. Entonces ¿qué pasó? que el gobierno distrital invirtió 110.000.000.000 de pesos en el parque y hoy después que inaugurado, no ha podido recuperar la inversión. O sea no ha habido una tasa de retorno, no sé los temas de plusvalía pero ha sido muy difícil porque se hizo una intervención estrictamente física, desconociendo los temas sociales, culturales y económicos del entorno.

En ese contexto San Bernardo es fundamental también porque lo que se buscaba era que hubiera un corredor verde desde lo que hoy es el parque tercer milenio hasta la 26.

¿Eso qué implicó?

seguir tumbando manzanas pues posiblemente ahí hay unos riesgos muy altos en desapropiación, a mi parecer debería más bien analizarse con cuidado que territorio físico tocó, porque si tocó sin pensar y sin consideración todo el territorio físico, lo que puedo estar es sacando gente, expulsando comunidades, lo cual es básicamente lo que se ha venido dando en ese entorno. Es por esa dinámica económica de San Victorino, y por esa presión social derivada, que la calle del cartucho “muere” con el parque tercer milenio.

Sin embargo, ese núcleo de drogadicción, de contrabando, de mafia se fue a otras zonas de la ciudad, salió de la calle del cartucho pero se fue a cinco huecos, al Bronx. Hay una cosa bien curiosa en términos de lógica social o de recorrido y apropiación social por el habitante de calle, casi hay un recorrido itinerante que ellos marcan desde el entorno de la Estación de la Sabana subiendo por la trece, por plaza España, a San Victorino, Parque Tercer milenio, San Bernardo y las Cruces. Todas esas zonas que acabo de mencionar las repito: Las Cruces, San Bernardo, Parque Tercer Milenio, San Victorino, Plaza España, La “L” o el Bronx y todo ese entorno de Cinco Huecos que está en la estación de la Sabana, sigue siendo un sector de habitante de

calle. En el que ellos al ser los itinerantes en la zona y tienen sus propias lógicas de apropiación, en las que además cohabita la drogadicción.

No obstante no se considera tampoco el hecho de que no todos los habitantes de calle son malos, y que no todos están en esa situación por drogadicción, sino por enfermedad. Entonces casi hay un común denominador entre la primera pregunta y la segunda ¿qué atrae del centro? Su dinámica, la dinámica trae cosas positivas pero también negativas, las negativas están referidas al deterioro y el parque entra a ser un proyecto físico pero en mi opinión desconoce el análisis multi vectorial que caracteriza al mismo.

Si hoy me preguntan si los valores del suelo subieron en San Victorino y en el entorno, digo sí. Pero eso no le quita que a veces el parque sea una agresión. Si yo estoy viviendo en el entorno en un inquilinato y abro la puerta y veo un parque de 16 hectáreas, digo, pero por dios ¿por qué en lugar de haber invertido esas 16 hectáreas en parque, no las invirtieron en mis condiciones de habitabilidad? Entonces ahí hay unas lógicas que son contrarias pero que son válidas. Por lo que hoy la pregunta es: cómo recuperar la inversión del parque y cómo generar un proceso más legítimo. Es decir, cómo hacer una apropiación participativa del hábitat sin hacer exclusión de comunidades residentes.

Hoy San Bernardo está plagado, o sea el borde entre San Bernardo y las Cruces tiene la combinación de múltiples factores de deterioro medibles por datos de planeación distrital, por datos de hábitat y por datos del DANE. Ahí hay prostitución, pero no la prostitución que permite el POT mediante las zonas de alto impacto, sino la ilegal; hay un tema de hambre, de ayuno diario, de gente que no come en ese borde; un bajo nivel de escolaridad, bajos niveles de productividad, a pesar de estar localizado al costado del alto nivel, que es San Victorino. Por lo que ahí, hay un tema de desocupación y desempleo.

Siendo así ¿Qué perspectiva tiene en los mismos términos de su análisis del Proyecto Nueva Santa Fe?

El proyecto Santa Fe fue un proyecto muy avanzado que hasta donde entiendo fue financiado por el Banco Central Hipotecario y obviamente sigue una política internacional. Que respondía al: bueno ¿qué es lo que genera apropiación, qué es lo que genera que una zona se cuide? que esté auto regulada. Pues obviamente meter residentes, o sea, el vector de meter zonas residenciales en zonas deterioradas es fundamental, el que reside es el que cuida, el que reside es el que no permite que le tiren la basura al frente, que le hagan la necesidades fisiológicas en la fachada, que lo roben al entrar o al salir, el que crea control ciudadano. Entonces la propuesta es muy interesante pues además de contar con un muy afamado arquitecto como lo fue Rogelio Salmona, el proyecto fue un desencadenante que logró mostrar que sí es posible hacer una puesta de intervención.

Sin embargo a la vez, ha sido un proyecto criticado por ser más cercano a los ministerios, a lo ejecutivo, que a la problemática social del sector. En la medida en que fue un proyecto impuesto, que expulsó de población residente, para mejorar la situación física de habitabilidad de quienes tenían recursos para comprar en Nueva Santa Fe. Por lo que hago una crítica vehemente, y es que el proyecto no logró desencadenar una dinámica de mejoramiento en el entorno, esa es mi posición.

¿Cuál es la ventaja?

Que no solamente se hizo Nueva Santa Fe sino que a partir de 1992 ya con el Plan Centro ahí empiezan a aparecer las primeras improntas, empieza la necesidad de intervenir San Victorino, entonces se hace la Plaza de la Mariposa, se renueva también Plaza España, se genera el corredor ambiental de la 13. Empezaron a aparecer varios proyectos que en el marco del POT llamados operaciones. Hoy ya el centro tiene, en mi opinión, un conjunto de proyectos que conforman una masa crítica de intervenciones para que el mismo se reactive ¿Cuándo nos íbamos a imaginar que el éste iba a estar sitiado por corredores de movilidad y de transporte masivo como Transmilenio?

¿Cuál es el tema que sigue fallando?

El tema que sigue fallando es un tema de cultura, de cultura de la apropiación, es decir, nos dieron el proyecto físico, nos dieron las propuestas físicas pero los entornos urbanos, sociales, barriales, todavía tienen escepticismo porque todavía hay factores de inseguridad así como de exclusión. Yo creo que en este momento

lo que hay que atacar es un tema de conciencia de que apuntarle a apropiarse esas intervenciones, hoy me pregunto, el domingo hay gente en el parque tercer milenio?, pero entre lunes y viernes parece que hay una feria de ventas ahí derivada de la actividad de San Victorino, pero como volverle a crear dinámica, ya está el parque pero, que hay que hacer para que la gente lo habite, lo visite, lo recorra y cómo hacer para que los entornos urbanos de los macro proyectos; llámese Santa Fe, tenemos un tema pendiente con ciudad salud, con la zona de los ministerios, tenemos un tema pendiente con áreas patrimoniales, tenemos un tema pendiente con vincular, integrar estos macro proyectos y sobre todo que los entornos urbanos, sociales y económicos lo apropien.

Anexo 2. Entrevista al economista Ricardo Ramírez.² Realizada en Bogotá el 10 de Julio 2014.

El centro tiene varios aspectos, y dependiendo de la mirada puede darse mejor o peor opinión. El primer trabajo que hice alrededor de cómo evitar la expulsión de la gente del barrio belén, el primer ejercicio fue un sociograma para explicar cómo era en ese momento la visión que teníamos de lo que iba a ser el centro.

Desde ese (1984) no se ha realizado más que la construcción de Nueva Santa fe que fue tumbar Santa Bárbara, y lo que hizo en el gobierno Peñalosa que fue tumbar El Cartucho y construir el Tercer Milenio, son intervenciones y formas de intervenir desde la renovación y desde básicamente el redesarrollo. Ambos proyectos a mi punto de vista han sido un fracaso para lo que se quería porque para mí, la Nueva Santa Fe es un gueto cerrado es un proyecto de una calidad urbanística y de diseño pero es aislado del contexto. Y el Tercer milenio finalmente si uno revisa la inversión que se hizo, ver los resultados de rehabilitación podría decir uno que no se ha hecho nada salvo un comercio incipiente. No ha podido entrar una empresa de renovación, y no se ha dado la respuesta al cómo volver a apropiarnos del centro.

Cada vez se ve más un proceso de redesarrollo, todo esto va migrando como un cáncer, hasta llegar al estado de las cruces que es el deterioro total, que es el desahucio de las edificaciones. La gente empieza a percibir que no hay interés del Estado en hacer inversión sino en permitir que eso se vaya acabando.

Luego, aparece el gobierno Petro con la propuesta de revitalización, y revitalizar es pensar que todavía está vivo pero le estoy dando primeros auxilios porque pienso que todavía puede salir adelante. Ahora, lo que hizo el IDU tumbando todo lo que había sobre la sexta, dejando todas esas muelas es peor. Curiosamente ese proyecto cae sobre la Caja de Vivienda Popular y finalmente lo que se va a generar ahora es la posibilidad de construir en esas muelas un proceso para generar 120-140 viviendas.

Por otra parte, el daño que se le hizo a Belén es descomunal, termina de aislar todo lo que es el sur tradicional con el norte tradicional de candelaria, acaba de guetificar mucho más esa intervención; a menos que la Caja que espero que tenga mucho cuidado y la gente que trabaja en este integre más sutilmente este proyecto al contexto. Porque a diferencia de lo que paso en nueva santa fe, que eran solo manzanas estos son pedacitos de muelitas que quedaron de la intervención del IDU, lo que demuestra que ahí no hubo intervención de suelo, no hubo gestión inmobiliaria y sobretodo no hubo gestión social para haber logrado integrar estas comunidades para generar un proceso de desarrollo sobre una vía tan importante.

¿Cuál fue su papel dentro del proyecto?

A mí me contratan para montar la política de vivienda del Plan de Revitalización del centro tradicional, el instituto me pide que colabore como consultor y como coordinador. La primera propuesta que yo hice después de escucharlos es que no hablemos de vivienda, que hablásemos de un concepto más amplio, el de hábitat.

El hábitat está relacionado con tres temas muy importantes, fundamentalmente:

1. Cómo mantener la población
2. Cómo mantenemos las condiciones del paisaje y cultura sobre todo los sellos que son las actividades culturales y económicas que son muy marcadas en el centro
3. Que tenga en cuenta las necesidades, costumbres e intereses.

El grave problema del centro es la tenencia, otro grave problema es la invasión sobre bienes en desuso y abandonados, viendo estos vimos un aspecto que marca todo lo que está pasando en el centro y es la desconfianza de la gente que piensa que los van a sacar todo el tiempo; y tomamos la decisión de buscarle una salida a una cosa que la gente venía reclamando que es el tema de mejoramiento de vivienda y temas de titulación. Por eso montamos un convenio entre el Instituto de Patrimonio Cultural y la Caja, que diera el marco para poder presentarle a la Secretaria de habitad una cosa que se llama un proyecto de territorial dirigido. Que busca en un territorio específico en este caso de Las Cruces, generar un proceso para que la gente se postule a un programa de mejoramiento de vivienda y eso fue lo que se logró, se lograron 150 cupos y ya lo estamos ejecutando, ahora estamos en la obra en 40 viviendas para hacer mejoramiento de básicamente cocina baños y cubiertas.

² Actual funcionario de la Caja de Vivienda Popular, y quien ha trabajado en diferentes ocasiones sobre el territorio de las cruces, en el marco de la política de rehabilitación del centro.

¿Por qué eso? porque es lo que la gente necesita, lo que la gente quiere. Lo que se hizo fue montar este programa de mejoramiento hasta el 2013 (lo que hizo el). Por su parte el instituto hizo otras cosas, montaron programas de cafés, hicieron mucha divulgación y muchas presentaciones explicando el por qué del proyecto, qué se debía hacer, qué era el plan de revitalización. Se trabajó mucho en la modificación del plan de ordenamiento pero se cayó.

Lo que me llamo la atención fue la desconfianza de la gente, la gente no cree en nada, tiene mucho temor, y así se les diga que van a ser atendidos, qué se va a hacer; segundo, el deterioro de las Cruces tanto de lo que es lo urbano como lo social, me llamo la atención mucho que hay organizaciones comunales y sociales muy fuertes protegiendo la gente, si hay un movimiento ciudadano que se está moviendo muy fuerte.

El tema de inseguridad es impresionante, de hecho pasaron dos o tres eventos fuertes mientras hacíamos eso. Casi que la gente que se expulsó del cartucho se encuentra localizada en esa zona, sobre todo en cruces y se están invadiendo y generando otros guetos ahí. Como experiencia y conocimiento desde el 84 pienso que cada vez es más inseguro por la ausencia de Estado y por la ausencia de políticas de intervención. La gente en últimas lo que ve es eso, lo que uno ve es un cáncer, y lo que uno ve es que quién está más interesado en eso es el mercado porque es una zona de altísimo valor económico y social de la ciudad, yo creo que es la zona de mayor valor económico en la ciudad, pero como está se lo vamos a entregar púlpito para que grandes inversionistas los compren y expulsen la gente, por eso es tan importante lo que hicimos con el tema del mejoramiento. Pero aun así con todo eso las personas no creen en que efectivamente el Distrito quiera hacer un programa de mejoramiento de vivienda en sus casas para ayudarlos y mantenerlos en un programa de titulación.

Yo creo que hay una inmensa posibilidad pero también hay un inmenso riesgo, y la gente desafortunadamente tiene una mala capacidad de aceptación, y la respuesta tanto del Instituto como de la Caja ha sido muy limitada por que no tenemos la fuerza suficiente que tiene por ejemplo la empresa de renovación o metro-vivienda o la misma secretaria de habitad. Yo pienso que nos ha faltado ser un poco más agresivos y mostrar lo que estamos haciendo, inclusive ni el Alcalde está muy enterado de que están haciendo. Otra cosa que me llamo la atención fue ver mucha gente mayor sola gente de 65 70 años en unas condiciones de precariedad totales en sus viviendas, su hijos ya no están se quedan con casas grandes comienza todo el tema de arriendo de las piezas y eso genera una serie de situaciones muy complejas desde el punto de vista habitacional. Porque es la vivienda compartida y el centro fundamentalmente es eso.

También lo que veo es que el distrito tiene diferentes formas de intervención y es muy difícil hablando como distrito que la gente no sienta confianza, porque una forma de entrar es la que plantea la renovación urbana de la ERU, otra la que plantea la metrovivienda a través de la empresa, y otra cosa es la que planteamos caja y el instituto. Tenemos dinámicas diferentes, son intereses diferentes, procesos y enfoques diferentes.

Una cosa es el enfoque de renovación otra cosa es el enfoque de vivienda nueva que plantea metro, otra cosa el enfoque de revitalización que se plantea desde caja y en instituto. El enfoque del instituto es más habitacional que de vivienda, y la diferencia entre hábitat y vivienda se fundamenta en que lo que es vivienda está dado en metas asociadas a más metros cuadrados construidos mientras que aquí nos interesa más temas como la titulación eso es más revitalizante desde todo punto de vista. Eso es como lo que resalto de este tema.

Las experiencias de rehabilitación que yo conozco o de revitalización, están centradas en lo que te acabo de decir, la única que yo reconozco es la del mejoramiento de vivienda que es lo que estamos haciendo horita aspirando ir más allá. No solamente mejorar, no solo otorgar vivienda propia sino reedificar que es utilizar la estructura infraestructura construida, es muy complicado porque en términos técnicos son viviendas que no tienen una calidad arquitectónica ni una calidad estructural reconocida por la ciudad ; sí la tiene pero no es reconocida ese hecho también marca una diferencia sustancial en estos procesos, porque en la medida que no se reconozca esto no se puede actuar en algo que la gente no reconoce y ahí tenemos una dificultad también gigantesca .

Ahora con respecto al parque el tercer milenio y Nueva Santa Fe, ahora una gran amenaza es todo el tema de la empresa de renovación urbana ; Virgilio barco y el proyecto “ministerio” que si uno se mete dentro de lo que está pasando ahí si es muy complejo por el tema de expulsión de todo ese negocio y todo ese sello institucional que es todo el tema de las tipografías y los negocios de tienda de ropa militar, hay una tradición de años y esa puede ser también una realidad muy compleja porque al final lo que se va a generar ahí es otro gueto, entonces tenemos tres guetos.

¿Cuál crees que es el rol que actualmente debe cumplir el barrio dentro de la rehabilitación del centro?

Es seguir siendo barrio, lo peor que le puede pasar a esa zona es que le pase lo que le paso a santa fe, en santa fe no hay vida de barrio porque está cerrado. El barrio es fundamentalmente una estructura urbana social que se relaciona con sus vecinos, que permite utilizar sus espacios públicos que permite utilizar sus comercios, que permite integrarse al tejido urbano. Si se sigue manejando la integración del barrio las cruces recuperando precisamente los hitos del barrio, la revitalización es de este modo, no construyendo moles de edificios es una rehabilitación de la gente que se hace desde sus necesidades si el rol del barrio es ese como logramos desde ese tejido, muy lentamente.

¿Qué Otras intervenciones han influido en el cambio de precio del suelo?

La torre de Bacata, todo lo que se está haciendo al frente de la 13, todos esos hoteles, La caída del plan de ordenamiento territorial, todo lo que sucedió en el interconector con la décima; porque eso rompe todo el centro y no permite el paso, sobretodo en san Victorino, no permite el paso de fácil acceso, es imposible para un discapacitado, no pueden pasar señores de edad, no está en condiciones no hay diseño pensado para la gente. Hoy se está trazando el valor del metro cuadrado casi en dos millones y medio

¿Qué piensas que hace falta para que Las Cruces cumpla su verdadero rol dentro de centro?

Hay tres niveles, el más importante es lograr que la gente confié en que no serán sacados de ahí; desde la realización de obras, mostrar que la ciudad se interesa aun por ellos y vea los valores que tiene; seguridad, generar empleo y jornadas de integración

Anexo 3. Entrevista a la arquitecta Liliana Mejía³ funcionaria del Instituto de Desarrollo Urbano [IDU]. Realizada en Bogotá el 19 de enero de 2015

¿En qué consistió su rol como arquitecta dentro del proyecto Avenida los Comuneros?

En el 2003 conocí el proyecto, estando en el IDU, era arquitecta especializada y estaba en la dirección técnica de predios de la entidad. Ahí manejé todo el tema de reserva, adquisición predial, y negociación de predios que se iban a adquirir para hacer la avenida. Ahí hicimos un estudio patológico sobre las construcciones aledañas al corredor, y vimos que además al estar estas construidas con ladrillos de adobe, los cuales quedaban expuestos y se empezaban a lavar. El tema de la escorrentía por el lugar donde estaban ubicados y compartir la cubierta también era un riesgo en la compra de los predios; entonces hicimos todo un análisis y a partir de eso se amplió la reserva vial, para hacer una compra por amenaza de ruina.

Esto lo cuento porque además de las zonas aledañas, tuvieron que comprarse más predios mediante la ampliación de la reserva, y esas zonas quedaron sin ninguna destinación. Lo que en un principio se pensó fue, que en tanto no existía una norma aplicable a los predios, esas zonas fueran aprovechables para un posible desarrollo pensando que la zona podría mejorar sus condiciones de movilidad, de seguridad, de equipamientos, y que era una zona susceptible de redensificación. En ese momento no había norma aplicable; había POT pero no norma de UPZ.

El tema de norma aplicable al barrio, ante la ausencia de norma, lo regulaba la corporación de la candelaria, no estaba el IDPC, que es el Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura. Por lo que no había ninguna entidad ni ninguna normatividad que nos dijera qué podíamos hacer. Se pensó por eso dejar zonas de oportunidad.

¿Qué fue lo que se pensó que hiciera el proyecto, para el momento en el que usted trabajó en él?

Avenida Comuneros, se pensó como un proyecto que debía conectar la Avenida Sexta con la Avenida de los Cerros, trayendo a toda la gente desde la trece que es la entrada a la ciudad por el occidente y la conectaba por toda la avenida de los cerros, y era una entrada también al centro casi. El proyecto fue un proyecto que venía desde hace muchos años, estaba en el acuerdo 6 de valorización, un acuerdo muy viejo.

La zona se identificó y luego se le pasó a la empresa de renovación urbana para que la estudiara. La ERU empezó a trabajar luego el tema de ciudad salud, y el de ministerios, dos temas muy próximos. Esto en el 2005-2006. Después, en ese momento el proyecto estaba en diseños, y se pasó luego a construcción. Quedó pendiente la conexión de la avenida de los cerros con la circunvalar, se está construyendo ahorita, se están ajustando los diseños porque son muy viejos. Lo que identificó la ERU en ese momento fue que había necesidad de hacer un plan parcial (que la empresa de renovación urbana es la que se encarga de hacer los planes parciales) entonces dijeron que para eso tenían que comprar el resto de manzanas, para poder hacer un proyecto de renovación urbana que tuviera un impacto para la ciudad; conectándolo a su vez con ciudad salud y con ministerios. Aquí hay un condicionante importante y es que toda la avenida los comuneros hace parte del centro histórico de la ciudad.

El centro histórico de la ciudad se acaba en la Av. Primera, o sea en la Hortúa. A pesar de que es una zona muy deteriorada, el Barrio las Cruces posee unas condiciones morfológicas que lo hacen importante. No todos los inmuebles de la zona son catalogados como patrimonio histórico sino la zona. La zona es patrimonial porque conserva todas las características del modelo de colonización Española con el que surgió la ciudad.

Luego la ERU hace un planteamiento sobre el corredor de renovación y plantea que hay que hacer muchos edificios y muy altos, con comercio, servicios y demás, pero el proyecto no siguió porque no había ninguna normatividad que permitiera seguir este planteamiento, por lo que no caló.

³ Actual funcionaria del Instituto De Desarrollo Urbano IDU. Arquitecta egresada de la Universidad del Valle, postgrado en urbanismo de la Universidad Nacional, con 16 años de experiencia en el sector público; especialmente en proyectos de infraestructura y diseño. Trabajó en el proyecto de la Avenida los Comuneros como asesora en urbanismo y diseño de espacio público.

Cuando yo llegué como directora de Vivienda Nueva de la Caja de Vivienda Popular, yo ya conocía que había unos proyectos sobrantes en el IDU, entonces una de las metas del plan de desarrollo asignadas para la CVP era la construcción de 3.232 viviendas de interés prioritario. Por lo que una zona como la localizada en los comuneros, deprimida e insegura, que hace parte del centro tradicional e histórico de Bogotá revitalizar se convierte en una oportunidad de crear vivienda importante. Pero ya revitalizar no por plan parcial, sino por manzanas y empezarlos a desarrollar. Trabajamos un proyecto de asociativos, con la alcaldía local y con la secretaría del hábitat para que las personas se pudieran involucrar en el proyecto; y se pudieran así desarrollar más manzanas a una mayor altura.

Ahora, siendo que ya se cuenta con la UPZ y que existe el IDPC, ya se tienen unas pautas porque el IDPC es quien dicta los lineamientos para poder construir en el centro. Estando los análisis hechos por el IDU y que el IDPC dijo cómo debían ser los edificios, la altura y demás, se planteó el proyecto de vivienda de interés prioritario en la zona para aproximadamente 310 unidades. El IDU ya transfirió esos predios a la Caja de Vivienda Popular, la cual por las condiciones del terreno determinó que eran necesarias unas obras de mitigación, antes de la construcción. Se buscó reactivar unos comercios vecinales con comercio en los primeros pisos para que se creen espacios públicos seguros y transitables, y pueda así dinamizarse y recuperarse la zona. Tratando de recuperar el tejido urbano transformado por la avenida.

¿En lo que hasta el momento se ha hecho que cree que fue lo que pasó para que en el área a intervenir quedaran culatas como las que hoy en día se pueden ver alrededor del corredor?

Como lo mencioné hace un rato, porque al principio no había una normatividad clara que dijera lo que se podía o no hacer. Hasta el 2008, casi hasta la actual administración distrital lo que tenía prioridad en la ciudad era el vehículo, no el peatón. Cuando es prioritario el vehículo lo que se privilegia es la vía sin importar lo que esté pasando ahí, pasa la vía porque es necesario, pero cuando se rompen sectores y con las reservar viales los polígonos, es por eso que quedan culatas. En ninguna parte decía qué hacer con eso, solamente hasta ahora es que se está diciendo y se está estudiando de manera integral, qué es lo que pasa cuando yo paso la vía y porque va a pasar por ahí.

Hace muchos años se pensó fue que al pasar una vía arterial tan importante, lo que iba a pasar era que las áreas aledañas se iban a valorizar, pero para que eso pase a su vez se necesita que los espacios aledaños también se revitalicen, pero no había ningún instrumento que lo permitiera, por lo que el trabajo era muy desarticulado. Para aquel entonces el IDU sólo hacía vías, hoy en día, casi desde el 2007 para cuando empiezan a aparecer las UPZ y a surgir instrumentos como estos, es que se empieza a pensar en ciudad más integralmente.

¿Desde su experiencia cuáles fueron los antecedentes normativos que más influyeron y de qué forma?

El contrato tenía unos diseños iniciales desde aproximadamente 1997 en esos momentos se vio la necesidad de hacer adquisición predial, porque la vía debía pasar por todos los predios, rompía completamente el barrio, no se tenían el 88% de los predios. Cuando estaban comprando estos, se vio la necesidad de hacer una reserva vial, por las condiciones urbanísticas en riesgo que ya se mencionaron.

En el 2003 se debía haber empezado la obra, pero no se habían adquirido todos los predios, la obra terminó empezando hasta el 2007, se suspendió, se contrató, se volvió a suspender; tenía unos problemas de redes importantes, ya las aprobaciones de servicios públicos se habían vencido.

¿En qué influyó entonces la ausencia de norma?

Cuando se hizo el diseño, no estaba el POT; luego cuando aparece el POT, habiendo hecho una actualización de diseños, hay entonces que ajustarlos mismos a lo que este dice. Después aparece la UPZ en 2007, había entonces que ir al IDPC a hacer una cantidad de actualizaciones, más cuando habían inmuebles patrimoniales de por medio. Todo el trámite, periodo de consultas, y aparición de normas nuevas poco a poco y no en orden, y como pasa tanto tiempo entonces hay que retomar y eso dificultó.

La obra terminó empezando como tal (la del corredor) en 2007 y terminó en 2010, pero quedó faltando la parte de arriba de la avenida de los cerros. Que esa hacía parte del contrato inicial, pero hasta ahora se están actualizando los diseños, se habían comprado los predios pero no se había hecho.