

Desvinculación entre los modelos de ordenamiento territorial y desarrollo en localidades del centro de Bogotá

Disconnection between the land use planning model and the development model in downtown Bogota

LUÍS ALEJANDRO GARCÍA CORZO,  <https://orcid.org/0000-0001-5647-5812>
Universidad Nacional de Colombia, Colombia, lagcorzo2000@yahoo.fr

Abstract

The application of the development model and its interaction with the land use planning model through the case of the Plan de Renovación del Centro de Bogotá was the central focus of this research. In this regard, information was collected and compared, and the results of the implementation of these policies and models during seven district administrations in the city were analyzed. This made it possible to recognize, alongside the application of the planning model that seeks competitiveness, that of the development model, which challenges decentralization from within the public administration itself.

Keywords: development, land use planning, decentralization, model, Bogota.

Resumen

La aplicación del modelo de desarrollo y su interacción con el de ordenamiento del territorio mediante el caso del Plan de Renovación del Centro de Bogotá constituyó el eje central de esta investigación. En tal sentido, se recogió y comparó información, y se analizaron los resultados de la implementación de estas políticas y estos modelos durante siete gobiernos distritales en la ciudad. Así logra reconocerse, a la par de la aplicación del modelo de ordenamiento que procura la competitividad, la del modelo de desarrollo, que controvierte la descentralización desde la propia administración pública.

Palabras clave: desarrollo, ordenamiento territorial, descentralización, modelo, Bogotá.

Recepción: 14 de noviembre de 2023 / Aceptación: 17 de diciembre de 2024 / Publicación: 19 de diciembre de 2025



Esta obra está protegida bajo la
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-Sin
Derivadas 4.0 Internacional



CÓMO CITAR: García Corzo, Luís Alejandro (2025). Desvinculación entre los modelos de ordenamiento territorial y desarrollo en localidades del centro de Bogotá. *Economía, Sociedad y Territorio*, 25: e2284.
<http://dx.doi.org/10.22136/est20252284>

Introducción. A tres décadas de la implementación del modelo de ordenamiento

Colombia sigue padeciendo los efectos de dos crisis económicas: la primera, ocurrida entre 1997 y 1999, implicó, de acuerdo con Beethoven Herrera (2003), “la recesión productiva y el desempleo en cerca del 20%” (p. 632), y fue resultado de la crisis financiera; la segunda fue producto de “la crisis inmobiliaria y bancaria en Estados Unidos” (Ocampo, 2009, p. 9), hecha evidente a finales de 2007, y afectó en general el crecimiento y el crédito, además de los precios de productos básicos y manufacturados (Ocampo, 2009). En este escenario, podría decirse que a partir de la pandemia de covid 19 se gestó una tercera crisis del modelo económico y fue más evidente desde la fallida reforma tributaria de 2021 y la consecuente movilización social (Garay, 2021), pues el favorecimiento a las grandes empresas y entidades financieras con recursos públicos generó recesión económica, quiebra de micronegocios, caída del empleo y el estallido social.

Estas crisis que han tocado las puertas de la economía nacional durante la implementación en el país del modelo económico neoliberal y de ordenamiento territorial, uno complementario del otro, continúan ejecutándose y soportando las premisas de la competitividad y la apertura de mercados —incluido el mercado del suelo—, y ofertando la ciudad a inversionistas y turistas.

Estos procesos, que pueden considerarse al margen uno del otro, muestran el soporte sobre el que se ha construido el discurso del “ordenamiento” territorial del país, así como el de desarrollo —sectorial—, en particular en las ciudades a partir de la globalización. Desde el informe de la firma Monitor¹ de 1998, la orientación del ordenamiento del territorio en Bogotá está lejos de favorecer el bienestar de sus habitantes, que asisten a cambios estructurales formales bajo un mismo discurso: “la urgencia de posicionar a Bogotá frente a la emergencia económica de otras ciudades en el marco de la mundialización de las economías y la disputa de territorios atractivos a la inversión, [pues] solo en este escenario es posible la generación de bienestar y empleo” (CCB, 1998, p. 13). A pesar del contexto adverso, tanto las políticas como los modelos siguen imponiéndose.

Estas crisis económicas y financieras originadas en diversos contextos —la primera en la región, producto de las políticas de ajuste estructural neoliberal, y la segunda en el centro financiero y económico mundial— parecen querer profundizarse a pesar de mostrar sus efectos adversos tanto

¹ Firma consultora que presentó a la Cámara de Comercio de Bogotá (1998) un informe en el que planteó las líneas iniciales del ordenamiento del territorio distrital ¿o del sueño urbano?

en su objetivo central como en los sectores que afectan directamente a la población y el medio ambiente. La política económica evidencia sus efectos recessivos. En este contexto, se insiste en que “los actuales modelos de ciudad, basados en la modernización y la competencia deben continuarse para disfrutar de ciudades sofisticadas y atractivas a la inversión” (Borja y Castells, 1999, p. 22).² Sólo que estos modelos, a pesar de continuar ejecutándose a ritmos poco eficientes, muestran efectos negativos frente al medio ambiente, las brechas sociales y económicas, así como la segregación social y la exclusión.

Al modelo de ordenamiento del territorio le subyace el crecimiento económico como soporte de su modelo de desarrollo,³ y a pesar de las reiteradas crisis y las inequidades generadas, los gobiernos de las ciudades apuestan por esta perspectiva globalizante. Bogotá, fiel a un modelo establecido con esta impronta neoliberal, marcada desde la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997), y fijada a partir de la hoja de ruta constitucional de 1991, no ha virado en el contenido y vía marcada; muestra de ello es que, desde la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) distrital, han transcurrido más de dos décadas de gestión sin modificaciones sustanciales. El modelo de planeación del territorio ha sido complementario al modelo de planeación de desarrollo (de la inversión, del gasto o sectorial),⁴ lo que ha evidenciado disparidad en la inversión y escasa participación en las decisiones públicas para los temas de ordenamiento, siendo la inversión pública el rubro de recursos que sustenta las intervenciones privadas y públicas, a través de las asociaciones público-privadas.⁵

² La manera más persuasiva de vender proyectos de ciudad se basa en la proyección virtual de grandes infraestructuras que invitan a habitar lugares exclusivos, con referentes europeos o norteamericanos, donde salir del contexto de la ciudad de hoy es el ideal.

³ El plan de ordenamiento territorial distrital (POT) es un instrumento de planificación que puede ser revisado por los gobernantes y el Concejo de la ciudad cada 12 años; los planes de desarrollo distrital son elaborados por los gobernantes elegidos cada cuatro años; y el Plan Zonal Centro de Bogotá es una operación urbana estratégica articulada al POT, que define y precisa las condiciones de ordenamiento de esta área.

⁴ La planeación sectorial deriva su nombre de la distribución por ámbitos de la administración pública de la ciudad (salud, movilidad, deporte, integración social, infraestructura); en tal sentido, en otros contextos asume el nombre de planeación de la inversión o de los recursos públicos o del desarrollo, ya que para su ejecución se realiza un Plan de Desarrollo previo.

⁵ Se parte de que estas asociaciones fortalecen la vinculación del Estado con empresas privadas nacionales o internacionales, para la gestión y el desarrollo de la ciudad; sin embargo, se han consolidado a través de la inversión pública para la adecuación e incluso cesión de terrenos públicos del espacio urbano en la realización de obras de inversión privada.

La descentralización como complemento político y administrativo del modelo de desarrollo se ha instaurado como un discurso de distribución de recursos y del poder político, manteniendo el centralismo en ambos campos, sin que se realicen acciones decisivas sobre estas discusiones en la actualidad. Aún existen cuestionamientos a la descentralización, en referencia a la ampliación y definición de las competencias locales, el aumento de los recursos asignados a las localidades que no han superado el 10% total del presupuesto,⁶ la autonomía en las decisiones presupuestales, el papel que juegan las entidades descentralizadas y locales, la necesidad de continuar programas “exitosos” o de ampliar las limitadas plantas de funcionarios en las localidades que están cerca del millón de habitantes. En el mismo orden de ideas, los planes de desarrollo local⁷ han superado de manera importante el número de habitantes que se espera participe en la priorización de los presupuestos locales.

Los gobiernos recientes de Bogotá han trazado metas determinantes en cuanto a la política social, aumentando la inversión social y trazando proyectos en educación, salud y asistencia, lo que ha significado distancias frente a las políticas anteriores, pero sin discutir⁸ de fondo temas determinantes, como los modelos de ordenamiento y desarrollo, que en principio deben integrar formas de entender las relaciones e interacciones de los humanos como parte de la naturaleza. La política social ha servido para atenuar las inequidades estructurales resultado de la implementación del modelo neoliberal que incide de manera directa en las políticas urbanas.

1. Problema de investigación

La normativa general se sigue aplicando sin grandes modificaciones, de tal forma que, tanto a nivel distrital como local, el modelo de ordenamiento aún está desarticulado del modelo de desarrollo, sin ser más que el soporte social frente a los impactos de las transformaciones en el territorio, condicionando la atención de la organización social y la ciudadanía en la distribución de los limitados recursos locales. En este modelo en el centro de la ciudad se cruzan aún más variables de

⁶ El estimado que establece el decreto 1421 de 1993 plantea llegar progresivamente al 20% (Congreso de la República de Colombia, 1993).

⁷ Estos planes hacen la distribución presupuestal sobre la priorización definida desde el Plan de Desarrollo Distrital; la realiza la ciudadanía participativamente en las 20 localidades en que está dividida Bogotá.

⁸ A excepción del plan que propone ordenar el territorio en torno al agua (2012-2016), Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Alcaldía Mayor de Bogotá. Acuerdo 489 del 12 de junio de 2012.

análisis, como el patrimonio, el turismo y la manera como los habitantes tradicionales han asumido estas transformaciones en un contexto de acumulación, densificación y competitividad.

El panorama observado muestra la complejidad en términos de las limitaciones para reorientar la política de la ciudad, con relación a la ecuación política económica (neoliberal), política pública, bienestar social, ordenamiento del territorio y sistemas ecológicos, todo ello funcionando bajo la misma lógica de los modelos de desarrollo y territorio. Para Giraldo, la ciudad es un “fenómeno complejo en razón a que en ella se puede resaltar su carácter magmático, esto es, la imposibilidad de ser reducida a sus elementos meramente físicos funcionales” (2003, p. 12); es más que una “cantidad de variables que se desenvuelven a su interior y que requieren ser observados, como el hábitat, la vivienda, la ciudad y el territorio” (Giraldo, 2003, p. 25).

La presente investigación tiene como objetivo central observar las interacciones entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes de desarrollo de la ciudad, que se sucedieron desde la implementación del modelo en los años noventa, así como estudiar los ajustes y modificaciones que ha tenido el Plan de Ordenamiento y su aplicación en las localidades del centro de la ciudad. El hecho de que el planeamiento del territorio esté al margen del desarrollo evidencia la desarticulación de las políticas y la afectación a las poblaciones desde la administración pública.

2. Del método comparativo y lo interdisciplinario

Las políticas y decisiones en los planes de desarrollo distrital y local fueron evaluadas a través del método comparativo⁹ de Cecile Vigour (2005), consistente en la elaboración de tablas síntesis (periodos y planes de gobierno), el estudio de similitudes y diferencias (entre administraciones) y el establecimiento de tipologías entre períodos de gobierno. En este sentido, se dio seguimiento a la implementación de la descentralización político administrativa y a los planes de ordenamiento territorial de las recientes siete administraciones (culminadas); también se realizaron observaciones sobre los sectores donde se implementó la inversión, y, a la vez, sobre los cambios en el territorio desde la expedición del Decreto 492 de 2007, que adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá-Plan Zonal Centro de Bogotá (PZCB). Se observaron los planes de desarrollo local de las

⁹ La similitud de las principales características del método comparativo en las ciencias sociales constituye un argumento adicional a favor de un enfoque multidisciplinario (Vigour, 2005, p. 16).

cuatro localidades donde se implementó el PZCB, y se realizó seguimiento a algunos de los programas y planes más relevantes de la Operación Estratégica.

Se evaluó la implementación de los resultados de siete proyectos y se observaron los impactos del modelo de ordenamiento, así como su imbricación con el modelo de desarrollo. De igual forma, se retomaron las voces de los habitantes del sector, desplazados y residentes, que han venido siendo objetivo de la política de renovación —producto del modelo de ordenamiento territorial—, a través de protocolos de entrevista. En tal sentido, entre 2021 y 2022 se realizaron 25 entrevistas a profundidad a la comunidad víctima de las acciones en el territorio por parte de las administraciones, líderes locales, ediles y organizaciones que han sido referentes en relación con la respuesta social, política y comunitaria frente a las políticas implementadas, algunas de las cuales se retoman en el presente artículo. El total de población residente en la zona delimitada para el Plan Centro, que comprende cuatro localidades.¹⁰

La composición sectorial en las cuatro localidades (figura 2) es baja en su vocación industrial: entre 9% en Mártires, 2% en La Candelaria y 3% en Teusaquillo; por el contrario, los sectores de comercio (68% más fuerte en Santafé) y servicios (64% en La Candelaria) muestran que el sector terciario de la economía es el más representativo en las cuatro localidades.

Como puede observarse, realizar un abordaje exclusivamente disciplinar implicaba dejar de lado aspectos que generan impactos en diversos ámbitos, además de la economía y el territorio, como lo asumen las administraciones. En tal sentido, la comparación, además de otras técnicas y métodos de investigación abordados, implicó una estrategia y forma de observar¹¹ que permitió una mirada más amplia desde lo histórico, lo administrativo, lo arquitectónico y lo social.

3. Antecedentes histórico-normativos. Armando el modelo para el centro de Bogotá

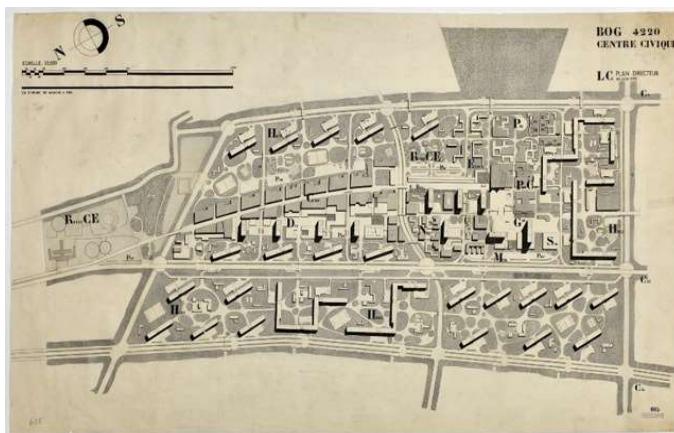
Desde inicios del siglo pasado se ha venido configurando el modelo rentístico sobre el que ha funcionado el mercado de la tierra en la ciudad, la relación entre políticas públicas e ingenieros, arquitectos y urbanistas, posibilitó la definición de planes de ordenamiento de Bogotá y decisiones políticas que permitieron la conformación del actual territorio a partir de este modelo. Desde la expedición del Plan Bogotá Futuro (1919-1925), a cargo de la Dirección de Obras Públicas

¹⁰ Comunas o delegaciones en otros contextos latinoamericanos. Bogotá está dividida en 20 localidades.

¹¹ “La comparación es, en términos más generales, una estrategia de encuesta e investigación que impregna todo el enfoque del investigador, desde la definición del problema hasta la elección del campo, pasando por la construcción de los datos, su análisis y su explicación” (Vigour, 2005, p. 17).

Municipales, se consolidan sectores de mayor a menor valorización. En 1928 se crea el Departamento de Urbanismo de la Secretaría de Obras Públicas Municipales, bajo la dirección de Karl Brunner, cuyo Plan de Reordenamiento Urbano sería un proyecto regulador reglamentado a través de un código urbano. La década de los treinta trae a la ciudad una de las primeras oleadas de inmigración importantes, producto de la llamada “primera violencia”; en consecuencia, el plan que visualizaba Brunner hasta 1950 (figura 1) fue superado por la realidad nacional, que implicó atender prioritariamente las necesidades y problemas producto de una ciudad desbordada.

Figura 1
Centro cívico. Transformación del centro de la ciudad. Plan Director, 1950



Fuente: Fundación Le Corbusier (1950).

De igual forma, a mediados de la década de los cincuenta surge la vivienda en conjunto cerrado como un símbolo de estatus, con lo que se constituyen espacios autosegregados donde residen habitantes con mejores condiciones de vida. En las ciudades de Europa y de Latinoamérica:

ha surgido una nueva morfología social de las ciudades, así como va transformándose la ciudad misma, entendida por tal una nueva distribución y organización de los grupos sociales dentro de la ciudad. Por otra parte, ha surgido un nuevo escenario urbano caracterizado por la marginalización y la metropolización de la pobreza. (Martinotti, 1997, p. 34)

En los años setenta,¹² la planeación de la ciudad cambia al considerar la variable económica como el centro regulador del desarrollo urbano. El estudio Fase II financiado por la Organización

¹² Cabe resaltar que no se han retomado aspectos referentes como el Plan Director, diseñado por el arquitecto Le Corbusier, posterior al llamado “Bogotazo”, que buscaba consolidar una ciudad compacta y proponía

de las Naciones Unidas (ONU) y supervisado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue la culminación de diversos estudios adelantados por el director del banco para Colombia, Lauchlin Currie; el plan recoge elementos para la planeación de la ciudad por una década (1980-1990). Esta impronta configura la constitución de la renta del suelo como factor de intercambio y acumulación en la ciudad moderna, concepción que se adoptó en el plan de desarrollo “las cuatro estrategias” —gobierno de Lleras Restrepo 1966-1970—, en el que se cambia el énfasis de lo rural a lo urbano, dadas las condiciones de violencia y descomposición social en el sector rural del país luego de la violencia desatada a partir de 1948.

A través del Acuerdo 7 de 1979 (Secretaría Jurídica Distrital, 1979), se retoman elementos de los estudios elaborados con anterioridad. El Plan General de Desarrollo Integrado intentará un nuevo sistema de regulación urbana a través de dos políticas básicas: la política de crecimiento que busca la contención del crecimiento de la ciudad y la política de estructura urbana. Posteriormente, el Congreso de la República establece la Ley 9 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1997, p. 3); desde allí hace énfasis en las maneras en que puede expropiarse un terreno en la ciudad al declararlo de utilidad pública o de interés social, lo que hace que progresivamente se validen las formas de expropiación o desposesión de terrenos desde la administración pública. Se crean bonos de tierras que respaldan el posible endeudamiento público, “previa aprobación del cupo de endeudamiento por las entidades mencionadas en el artículo 100, podrán emitir títulos de deuda pública, sin garantía de la Nación, denominados Bonos de Reforma Urbana” (Congreso de la República de Colombia, 1989, art. 103, p. 21); así se pueden ceder terrenos a privados, la banca nacional o extranjera de la ciudad, generando otro tipo de desposesión, en este caso por endeudamiento. Las entidades públicas pueden expropiar por diversos medios y justificaciones a los habitantes de la ciudad de sus territorios, pero a la vez estas entidades pueden hipotecar sectores de la ciudad con miras a financiar obras.

Con el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Consejo de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1990, p. 5), se observa la necesidad de legalizar importantes sectores de barrios de la ciudad que han tenido un desarrollo urbano o suburbano ilegal. La legalización de predios constituye la manera de los ciudadanos de entrar al circuito fiscal de la ciudad. Los capitales privados

construir un nuevo centro cívico a través de grandes bloques de edificaciones aisladas y definidas para los usos de vivienda y comercio, allí la ciudad antigua desaparece manteniendo apenas algunas edificaciones.

nacionales y externos reconocen ya un potencial de acumulación en el que incluso los más pobres tienen derecho a la ciudad desde sus tributos, sus empréstitos, alquileres y consumos.

El centro de la ciudad, por la pauperización de determinadas zonas, el traslado de diversas actividades, la concentración de labores educativas —en centros privados—, el turismo y el patrimonio construido, se ve como posibilidad económica para incentivar la inversión; se trata del centro tradicional o centro histórico, cuyos objetivos de ordenamiento se enfocan:

en la reactivación de diversas actividades económicas; la configuración de nodos con capacidad de atracción a nueva actividad económica; creación de condiciones urbanas que incentiven proyectos de vivienda; aprovechar el potencial turístico y cultural de los valores históricos, arquitectónicos y naturales del Centro de manera que le permitan proyectarse como factor determinante de competitividad como Centro Tradicional; reactivar las zonas deterioradas y estimular allí la localización de las actividades económicas e institucionales de alta jerarquía; además de introducir diversos modos del sistema de transporte masivo. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, arts. 69 y 117)

La renovación urbana se entiende, así, como una forma de reactivación y creación de zonas de atracción económica de los territorios. De este modo se pretende densificar nuevamente el centro, desplazando poblaciones tradicionales, destruyendo patrimonio, generando una explosión inmobiliaria en la zona y adecuando los espacios urbanos con inversión pública para la efectiva inversión privada, primordialmente de las actividades comerciales, turística, inmobiliaria y educativa.

El concepto de renovación urbana se constituye, para el caso del centro, en el principal factor de desplazamiento interno de la ciudad hacia la periferia y la desposesión de ciudadanos a través de diversas estrategias justificadas en el patrimonio, la funcionalidad, la calidad habitacional, el deterioro de actividades, la degradación del espacio y el deterioro urbanístico, social y ambiental. La renovación urbana incluye, además, el concepto de reordenamiento a través de dos estrategias: la coordinación de una naciente empresa de carácter mixto —público-privado— que se articulará con otras entidades del distrito, y la promoción de proyectos para “atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, art. 296). La renovación se configura en una estrategia de densificación y expansión al interior de la ciudad, con un claro apoyo de disposición de los recursos públicos para incentivar acciones privadas; para esto, agiliza la estructura de gestión “que tenga capacidad de respuesta a las intenciones del sector privado”, así como de “generar incentivos que beneficien a los interesados en este tipo de procesos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, art. 299).

Comenta Harvey (1973) cómo este fenómeno del centro de la ciudad ha sido retratado en otros ejercicios de renovación:

en algunos casos los propietarios de casas de las zonas centrales urbanas no obtienen grandes beneficios por la venta de sus casas. En algunas ocasiones, por supuesto, no se comportan de forma ética, pero una conducta buena, racional y ética por parte del propietario significará una tasa de interés relativamente baja. La renovación urbana simplemente cambia de lugar el problema y en algunos casos hace mas daño que provecho (pp. 56-57).

Pahl (1965), citado por Harvey, “sugiere que los grupos de ingresos más elevados y más instruidos tienden a hacer uso activo del espacio, mientras que los grupos de bajos ingresos tienden a quedar atrapados por él” (Harvey, 1973, pp. 81-82.). En el centro de la ciudad, donde tradicionalmente han habitado personas de los estratos uno al tres,¹³ tanto los propietarios de las viviendas como los que habitan en arriendo pueden fácilmente ser desplazados, mientras no exista algún nivel de organización o conocimiento de las acciones jurídicas que se emprenden desde el sector público. Como comenta Díaz Parra, “una vivienda gentrificable es una construcción deteriorada y evaluada en una localización central, ocupada por inquilinos vulnerables” (citado por De Urbina, 2012, p. 34). Estas viviendas garantizan una oferta de espacio gentrificable, porque “por el estado de deterioro de la construcción la tierra es más valiosa en el mercado inmobiliario que el activo” (De Urbina, 2012, p. 66).

Éste es el punto en el cual intenta profundizar el análisis de las interacciones públicas en el espacio urbano a través del ordenamiento del territorio —donde se observa más un mandato privado que público— y su interacción con la descentralización de los territorios urbanos, gobernados ahora por equipos públicos interinstitucionales y gobiernos locales con una incidencia marginal en las decisiones públicas del territorio. El ámbito de la acción pública estará en el fortalecimiento de las finanzas públicas a nivel distrital, donde “la concentración geográfica de gente y actividad económica en los grandes centros metropolitanos de las naciones capitalistas avanzadas no hubiera sido posible sin una enorme concentración de plusvalor en instituciones tan complejas como las grandes empresas y los gobiernos nacionales” (Harvey, 1973, p. 117).

La densidad de actividades de servicios, principalmente comerciales, en el centro, genera el interés de lograr concentrar estas rentas que aumentan con las rentas generadas por los precios del

¹³ La estratificación socioeconómica ha sido un mecanismo de clasificación de los inmuebles residenciales, a través del cual se cobran diferencialmente los servicios públicos, estando en el estrato uno la población más pobre y en el seis la más rica.

suelo, esto funciona de manera distinta con relación al aporte que el comercio le genera a la zona del centro en empleos, servicios e impuestos, y que es devuelto por inversión pública a través de los mecanismos de descentralización.

De esta forma, se genera especulación a través de captura de rentas por valorización del suelo. Los pobladores propietarios deben vender sus predios en un mercado soportado por el sector público para el usufructo del sector privado. Según el análisis del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entre 2005 y 2015 en todos los estratos socioeconómicos de la capital el precio del metro cuadrado ha tenido una variación real (descontando la inflación), de por lo menos el 160% (Ahumada Rojas, 2015). Estos precios han tenido la misma variación en costos para la vivienda usada.¹⁴ Para 2021 el aumento fue de 5.42% con relación al año anterior, aquí se observa dónde se dan las rentas y cómo el modelo permite los incrementos en los precios en el mercado inmobiliario, “el mercado de la vivienda absorbió directamente una gran cantidad de capital excedente mediante la construcción de los centros de las ciudades” (Harvey, 2008, p. 29).

Los precios sobre los que son compensados los propietarios tradicionales por sus viviendas apenas les alcanzan para comprar en los márgenes o afueras de la ciudad. Las ofertas de Vivienda de Interés Social (VIS) o Prioritario (VIP), que ahora están en propiedad horizontal, son limitadas en la zona. En tal sentido, los habitantes tradicionales quedan fuera de estos planes, debido a que las licencias en altura son para oferta de vivienda dirigida a estratos medios y medios altos, y ofrecida por constructores que no contemplan la inclusión de antiguos propietarios en sus proyectos. De acuerdo con Lulle (2008), para “suspender la degradación del Centro y favorecer su regeneración, los autores del plan preconizan principalmente una ‘reinyección’ de actividades y población. Aspiran a una cierta ‘elitización’ o ‘gentrificación’, contando con el regreso o la llegada de clases acomodadas” (p. 70).

En este acercamiento histórico-normativo acerca de la implementación de las políticas públicas, antes de la adopción de las políticas neoliberales, hablar del modelo de ordenamiento era sinónimo del modelo de desarrollo. Las políticas urbanas fueron concentrando la riqueza en la ciudad, posibilitando la asimilación de modelos urbanos externos acerca del diseño espacial y de las políticas sociales, así como transformando el sentido de habitar la ciudad, mediante la adaptación de las costumbres a una forma de civilidad, la segmentación de las poblaciones y la formalización de la estratificación social,

¹⁴ Índice de precios de la vivienda 2014. A partir de estimativos de la lonja de propiedad raíz de Bogotá, que reúne el principal mercado de bienes de propiedad raíz en vivienda usada, para 2015 (Dane, 2015).

haciendo que se apropiara el dualismo urbano-rural-natural y se adecuaran los modelos rentísticos, de tal forma que el derecho a la ciudad,¹⁵ como la ciudad construida informalmente por campesinos y obreros, se hace distante de la definición en la política pública, aunque se vaya construyendo en la ciudad informal.

4. Resultados. Lo público y lo privado desde la descentralización

Desde la Constitución de 1991 (Congreso de la República de Colombia, 1991), Bogotá ha desarrollado un nivel de gobierno de cercanía: las localidades. Este nivel tiene características importantes de descentralización política, territorial y administrativa, en la medida en que cede poder y autonomía a sistemas políticos definidos por adscripción territorial. Como estos poderes son cercanos a numerosos líderes y activistas locales, el debate alrededor de sus virtudes, defectos y futuro ha sido visible frente a una limitada participación de los ciudadanos, a quienes estos gobiernos no han representado una relación distinta de los poderes centrales y sus instituciones.

Una característica significativa de la cesión de poder es haber repartido entre las localidades el 10% de los ingresos corrientes del Distrito Capital de Bogotá. Estos recursos se distribuyen a partir de la discusión sobre el plan y los presupuestos anuales de cada localidad en los Encuentros Ciudadanos por Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ),¹⁶ con el ánimo de construir presupuestos participativos que se ensayaron en la ciudad para la vigencia de 2006.¹⁷ La distribución de estos recursos se da a través de mecanismos participativos con los actores políticos y comunitarios locales (tabla 1). Las localidades a nivel urbano tienen mayores restricciones en la toma de decisiones en relación con cualquier otro ente territorial —municipios—, lo que hace que la autonomía en las decisiones locales se dé en términos de los recursos de los Planes de Desarrollo Local; de igual forma, no se toma ningún tipo de determinación en torno al ordenamiento del territorio, dejando estas definiciones a la autoridad central.

¹⁵ Lefevre planteaba que el derecho a la ciudad constituía “la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad” (1967, p. 6).

¹⁶ Las Unidades de Planeamiento Zonal están conformadas por un conjunto de barrios con características más cercanas y evidentes que las de la misma localidad. A la fecha, la ciudad cuenta con 127 UPZ reglamentadas.

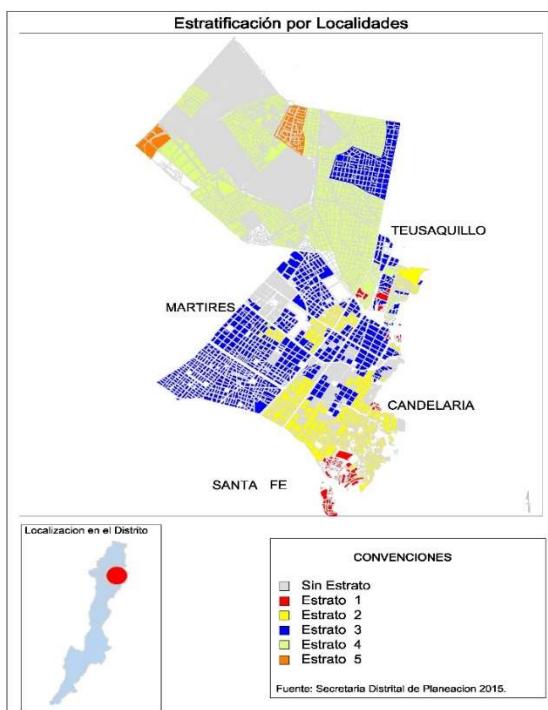
¹⁷ En 2006 —la ciudad realizó su primer ensayo en 1986— se efectuó en las 20 localidades del Distrito Capital un ejercicio de priorización, focalización y concertación por UPZ o agrupaciones de UPZ, de los programas y objetivos de inversión del Eje Social, contemplados en los Planes de Desarrollo Local.

Tabla 1
Índice de distribución de recursos públicos en las cuatro localidades

Localidad	Recursos 2013-2016	Recursos 2017-2020	Promedio índice 8 años
Santafé	71,436	93,758	3.22%
Teusaquillo	55,116	52,294	2.20%
Mártires	74,430	61,887	2.57%
Candelaria	60,351	41,464	2.07%

Fuente: cálculos de elaboración propia a partir de la base de datos de consulta de la Secretaría de Planeación (2013-2020).

Figura 2
Estratificación por localidades (Plan Zonal Centro de Bogotá)



Fuente: elaboración propia con base en la información de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007).

Convocar tanto a las autoridades como a la ciudadanía en la elaboración de los Planes de Desarrollo Local trae diversas dificultades, como la escasa información y capacidad de las comunidades para responder a los tiempos y ritmos de trabajo del proceso de planeación y, a la vez, el proceso de conocimiento de los contenidos a abordar. Lo central, sin embargo, es que las discusiones sobre el ordenamiento del territorio no pasan por ellos, mientras que la participación se centra en lograr contrarrestar las consecuencias de lo generado por la implementación de las transformaciones urbanas del centro.

En la descentralización local se juega la priorización de los recursos locales asignados para el ejercicio de gobierno de cada administración, definidos a partir de un plan de desarrollo por alcalde para un periodo de cuatro años, así como del andamiaje político y administrativo que se requiere para asumir algunas tareas. Como puede observarse en la tabla 2, la distribución de los recursos a nivel distrital ha sido para unos ejes específicos, que, independientemente de la denominación que se les dé, obedecen a los mismos programas periodo por periodo.

Tabla 2
Asignación presupuestal de acuerdo con la prioridad por administración distrital

	1995-1998	%	1998-2001	%	2002-2004	%	2005-2008	%	2009-2012	%	2012-2015	%	2016-2020	%
Cultura ciudadana	3.1				Cultura ciudadana	3.9	Cultura	2.3					Construcción de comunidad y cultura ciudadana	5.7
Espacio público	9.9	Movilidad	22.8				Movilidad y espacio público	19.1	Ciudad de derechos	61	Superar la segregación y la discriminación	60.6	Democracia urbana	21.5
Medio ambiente	8.6	Seguridad y vida comunitaria	2.9	Medio ambiente	4.6	Hábitat	14.6	Derecho a la ciudad	32				Eje sostenibilidad ambiental	3.6
Productividad urbana	32	Urbanismo y servicios	19.0	Productividad	36.2	Planeación y competitividad	0.8	Ciudad global	2	Enfrentar el cambio climático	33.0			
Legitimidad institucional	19	Eficiencia institucional	5.1	Gestión pública admirable	6.0	Gestión pública humana	0.6	Gestión pública efectiva y transparente	3				Eje gobierno legítimo	24.2
Progreso social	26.9	Ciudad a escala humana	9.3	Justicia social	19.4	Salud	19.5	Participación	0.5	Defender y fortalecer lo público	6.3		Igualdad de calidad de vida	44.1
		Integración social	27.4	Familia y niñez	3.1	Bienestar social	6.9	Descentralización	0.4					
		Reducción de la marginalidad	13.5	Educación	26.8	Educación	31.6						Eje desarrollo económico	0.9
						Organismos de control	0.1	Finanzas sostenibles	0.9					

Fuente: adaptación propia con base en datos de los Planes de Desarrollo 1995-2012 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1995, 1998, 2002, 2004, 2008, 2012).

Estos ejes a nivel central son asumidos por las localidades con el mismo nombre y objetivo, de tal manera que se reproduce la orientación de cada eje y programa, lo que muestra el centralismo que aún se mantiene en las inversiones. Seis de las siete administraciones centrales reproducen derroteros

muy similares, siendo los montos por eje estratégico los que marcan la diferencia, a excepción del periodo 2012-2016, el Plan de Desarrollo asume los ejes frente a la segregación y la discriminación, y asume el cambio climático de manera central, dos de los tres ejes generales del Plan de Desarrollo.

Los datos de los diagnósticos locales y de los resultados por localidades permiten ratificar el papel de la planeación del desarrollo con relación a su función como complemento del ordenamiento del territorio, pues sirven como contención a la problemática social que se observa en los espacios locales, producto del ordenamiento que desplaza a personas vulnerables, muchas de ellas arrendatarias, pero que han habitado en estos territorios. Si bien la presentación de los datos justifica de manera positiva una disminución a través del Índice de Pobreza Multidimensional, a partir de la pandemia por covid-19 las cifras tendieron a ser negativas nuevamente,¹⁸ y a pesar de aumentar la población pobre en la ciudad, la incidencia en los diferentes factores de la pobreza ha disminuido. Esta población ha aumentado en las localidades donde se implementa el Plan Centro.

La segregación materializa así su real dimensión, pero a la vez oculta sus consecuencias, al mostrar de manera ficticia los beneficios de la planeación del desarrollo interactuando con el ordenamiento del territorio en el Plan Centro: la pobreza ha disminuido en el índice multidimensional de manera significativa en un corto periodo. Sin embargo, lo que puede observarse desde el inicio del Plan Centro es que no existe evidencia de que estos pobladores sean incluidos en los proyectos o logren obtener una nueva vivienda y desarrollar nuevas actividades para permanecer en el territorio, sino que, por el contrario, deben solucionar su problema de vivienda y su bienestar general en localidades periféricas o fuera de la ciudad, donde pueden habitar a menores costos.

5. Resultados. El modelo implementado a través de grandes proyectos

La Ley de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia, 1997), en su artículo segundo, expresa los principios del ordenamiento del territorio, como la “función social de la propiedad”, entendida como limitar el uso de la propiedad al bien común, y también usar la propiedad al máximo generando menores costos sociales. El segundo principio es la “Prevalencia del interés general sobre el particular”, es decir, que la realización de acciones en el territorio debe garantizar el

¹⁸ Según el Dane, la incidencia de pobreza dimensional para Bogotá pasó de 7.1% a 7.5% entre 2019 y 2021. Esta medición se basa en el concepto de Índice de Desarrollo Humano, según el Oxford Poverty and Human Development Initiative (Dane, 2022, pp. 11-23).

bienestar común. Y la “Distribución equitativa de cargas y beneficios” es el tercer principio que procura que, por la ejecución de una obra, los costos estarán asociados a la mitigación de los potenciales impactos en la población.

Varios proyectos que ilustran los diversos avances de la Operación Centro y sus resultados frente a los impactos del modelo de ordenamiento en las poblaciones evidencian que la aplicación de la política pública de renovación urbana no necesariamente ha beneficiado a los habitantes tradicionales, sino a grandes inversionistas para mejorar la competitividad; en este sentido, los principios del ordenamiento se utilizan para despojar a los residentes.

La avenida Comuneros era un proyecto de infraestructura urbana planeado desde los años cincuenta, cuya prioridad estaba en la construcción de una estación de Transmilenio en la carrera Décima. La obra tuvo varios inconvenientes: por una parte, las dificultades de negociación de la Empresa de Renovación Urbana (ERU) con los residentes del sector y, por otra, los sobrecostos que implicó la obra por aplazamientos. La ERU empleó distintas estrategias para despojar a los propietarios, bajo la premisa de ser una obra de interés general.

Los funcionarios han venido a decirnos es una machera el Pot y el Plan Centro, que los líderes los están engañando, entonces dónde están las personas de la avenida sexta [desplazadas en el proceso de construcción de la avenida], las personas que se fueron a los márgenes de la ciudad que no tienen casa porque con lo que les dieron no pudieron comprar. No es que estemos en contra del desarrollo y estas cosas, la cuestión es para quién y cómo se garantizan nuestros derechos. (Carlos Carreño, comunicación personal, 13 de agosto de 2010)

Fotografía 1
Hospital San Juan de Dios, abandonado durante más de dos décadas
Eje del proyecto Ciudad Salud Región



Fuente: fotografía tomada por el autor (2022).

El proyecto Ciudad Salud-San Bernardo (fotografía 1) procura constituir un “clúster de servicios en salud” que se soporta sobre la base funcional de siete hospitales públicos, además de un componente de renovación urbana en 110 hectáreas de los barrios San Bernardo y Las Cruces. El proyecto, además, busca generar competitividad suficiente para los servicios médicos exportables, a través de este desarrollo urbanístico y económico del entorno de los hospitales que permita elevar la competitividad de la zona. Todo ello basado en los principios de ordenamiento de distribución equitativa de cargas y beneficios y la universalidad y equidad en el servicio del Sistema General de Seguridad Social.¹⁹ Diversos inconvenientes surgidos durante la compra de los terrenos del hospital San Juan de Dios, los acuerdos laborales con los antiguos trabajadores del lugar, la resistencia de los vecinos del sector a vender sus inmuebles y los constantes aplazamientos en torno a considerar si es un proyecto de interés público o de competitividad privada, han hecho que aún no sea una realidad.

El proyecto Centro Comercial Internacional Mayorista de San Victorino-Cielos Abiertos se planteó en 2004 como una propuesta de renovación urbana hacia 2007 que ha tenido diversos aplazamientos hasta el presente (2022). El proyecto, que proponía ser incluyente con todos los comerciantes del sector bajo el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, buscó inversionistas externos que no se sumaron a lo largo de varias convocatorias. Hasta 2019 se esperaba dar solución a la reubicación de vendedores informales y se inició con la construcción de un edificio de vivienda.

El proyecto Manzana Cinco o Centro Cultural Español, hoy City U (fotografías 2-3), inició en enero de 2006. La ERU reunió a los propietarios de 35 inmuebles que en aquel entonces residían en la zona, para anunciarles la construcción de viviendas y del complejo cultural español que financiaría la Agencia de Cooperación Española. El artículo 1 del Decreto 240 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006) declaró condiciones de urgencia para expropiar y, posteriormente, demoler los inmuebles. En julio de 2008 se iniciaron los trámites de expropiación y los habitantes que aún no habían negociado fueron desalojados. El proyecto no se inició y la licencia de construcción venció en junio de 2011.²⁰ Durante la administración 2012-2016 se reactivaron los trabajos para la construcción de tres torres con el mismo objetivo inicial; sin embargo, no se culminaron sino hasta gobierno siguiente, pero se le cedieron los derechos de administración a privados.

¹⁹ Se propuso desde el Plan de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo 119 de 2004, ratificado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 192 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2005).

²⁰ Los desplazados de la Manzana Cinco. En Actualidad estéreo Bogotá. 8 de marzo de 2012.

Fotografías 2-3

Terrenos del proyecto Manzana Cinco. Las casas demolidas eran patrimonio



Fuente: Fotografías tomadas por el autor (2012 y 2006, respectivamente).

Entre otros aspectos, para la realización de la obra se reclasificó el valor patrimonial de algunas viviendas (tabla 3):

Resulta que dentro de la manzana hay dos predios que eran patrimonio histórico, donde estaban los Torres y donde estaba Jairo Aníbal, que era el edificio Pavía, era Patrimonio Arquitectónico, se supone que no podrían tumbarlo, pero la ERU no sé cómo hace, pero a todos nos sacaron. Cambiaron los numerales de B a C, que los evaluaba como patrimoniales. (Saúl Bernal, comunicación personal, 2 de julio de 2010)

Tabla 3
Modificación de categoría de los terrenos de patrimonio

Consecutivo predios	Acto administrativo	Código sector	Barrio	Manzana	Predio	Categoría	Modificación categoría	Nomenclatura	Otra nomenclatura
10	RES 184 7-03-07	3103	Las Aguas	05	21	B	C	CL 20 No. 1-41	
11	RES 184 7-03-07	3103	Las Aguas	05	23	B	C	Av. Jiménez No. 19-71	Av. CR 3 No. 19-71

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1994).

El proyecto Progresa Fenicia es un plan parcial de renovación urbana a través del Decreto 420, que ya no maneja la ERU, sino directamente el inversor privado. Los beneficios parecen ser más equitativos que en planteamientos anteriores, sin embargo, está por realizarse.

La Plaza de la Hoja constituyó un proyecto importante de la administración 2012-2016, que buscaba, en el marco del Plan de Desarrollo, “reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que generan la segregación espacial y cultural de la ciudadanía Bogotana” (Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016); en tal sentido, se proponía hacer una ciudad mezclada donde, además de los proyectos de redesarrollo para la competitividad, se realizarían otros de compensación —función social de la propiedad y distribución equitativa de cargas y beneficios—. Éste fue el único proyecto que alcanzó a construirse y entregarse a personas víctimas de la violencia y en condición de discapacidad, en beneficio de cerca de 1 500 personas de 456 familias.

El proyecto Ministerios incluye cinco manzanas y espera trasladar al centro varios ministerios del orden nacional, acudiendo al principio de función social de la propiedad; a través de la empresa privada Agencia Nacional Inmobiliaria “Virgilio Barco”, se busca expropiar a los propietarios y compensarles por sus predios. Los residentes de la zona se han organizado bajo el lema “el centro no se vende”, con el fin de oponerse al proyecto y a la expropiación.

Tabla 4
Comparativo de la política de renovación urbana aplicada y avance de proyectos del Plan Centro

Proyecto	Tipo	Iniciativa	Negociación	Inclusión	Principio de ordenamiento	Fecha de inicio y cierre
Avenida Comuneros	Doble vía de conexión	Pública	Compra de vivienda de habitantes	Los que les alcanzaba el recurso para nueva compra. Arrendatarios desplazados	Prevalencia del interés general sobre el particular	Mayo de 2007 a septiembre de 2010 Consolidado
Ciudad Salud-San Bernardo	Venta de servicios en salud-vivienda	Pública-privada	Integración de infraestructura pública-compra de viviendas	Los que les alcanzaba el recurso para nueva compra. Aún en el proceso	Distribución equitativa de cargas y beneficios	2011 No se ha consolidado

Tabla 4 (Continuación)

<i>Proyecto</i>	<i>Tipo</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Negociación</i>	<i>Inclusión</i>	<i>Principio de ordenamiento</i>	<i>Fecha de inicio y cierre</i>
San Victorino-Cielos Abiertos	Comercial-vivienda	Pública-privada	Integración de comercio mayorista	Los comerciantes con recursos para inversión	Distribución equitativa de cargas y beneficios	2007 Consolidación parcial
Manzana Cinco-Centro Cultural Español	Vivienda-cultura	Pública-privada	Compra de vivienda de habitantes. Modificación de clasificación patrimonial	Unos con recursos para compra de nueva vivienda. Otros desalojados	Función social de la propiedad	Enero 2006-2017 Se modificó el proyecto. Hoy es de vivienda temporal para estudiantes de las universidades privadas
Progres Fenicia	Vivienda-educación	Privada	Compra de vivienda de habitantes. Pendiente el tema patrimonial	Se plantea en el proyecto de vivienda para habitantes tradicionales	Distribución equitativa de cargas y beneficios	2014 No se ha consolidado
Plaza de la Hoja	Vivienda	Pública	Ninguna, sobre terrenos públicos	456 familias-1 500 personas	Función social de la propiedad. Distribución equitativa de cargas y beneficios	2014-2016 Consolidado
Ministerios	Infraestructura institucional	Pública-privada	Compra de vivienda de habitantes y trabajadores	Recursos para la compra de vivienda en otro sector	Distribución equitativa de cargas y beneficios	2013 No se ha consolidado

Fuente: elaboración propia con base en documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007-2020).

Como se ha visto, el PZC tiene grandes deficiencias en sus avances como proyecto urbano.

A causa de las diversas dificultades, incluso su objetivo de volver el centro un espacio competitivo frente a los mercados regionales, nacionales e internacionales está aún por verse, ya que hay inefficiencia en la gestión y la capacidad de incluir o compensar a los habitantes o propietarios ha sido limitada (tabla 4). A pesar de esto, algunas propuestas bajo la tutela de inversionistas privados avanzan, como es el caso de proyectos inmobiliarios y los asociados a la educación privada. Llama

la atención que ideas en las que el comercio podría ser el primer gestor han tenido inconvenientes. De igual forma, la renovación urbana ha funcionado limitadamente y, antes que favorecer los intereses de residentes y habitantes en condiciones de vulnerabilidad, ha actuado a favor de intereses particulares y privados, desplazando y desposeyendo. Como puede observarse en estos grandes proyectos del centro,

La urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación del espacio. Y cada uno de estos está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular, de cada fracción de capital. En consecuencia, la reproducción misma de esas condiciones generales urbanas de la producción capitalista se transforma en un problema. (Topalov, 1979, p. 9)

Se observa en todo momento que los principios de función social y ambiental, primacía del interés general sobre el particular y reparto equitativo de cargas y beneficios, definidos en el POT, son útiles como premisas interpretadas por los operadores y gestores privados antes que como recurso legítimo que debe anteceder a todo proceso renovador en beneficio de los habitantes tradicionales, incluso dentro del marco de la competencia. Por el contrario, son herramientas de presión y desposesión usadas contra los habitantes tradicionales.

Los principios del ordenamiento del territorio sirven así como premisas de la regulación del mercado:

Otros planes que se han hecho en otras ciudades donde incluyen a los habitantes, según la propuesta eran 23 propietarios, lo más normal era incluirlos en un proyecto de más de 200 apartamentos. Estábamos diciendo que nos incluyeran, de los ocho mil metros por 10 pisos que iban a hacer. Son 80 mil metros cuadrados que pagan fácilmente eso. Cuando fuimos a la ERU, vemos que el negocio está en el metro cuadrado. (Saúl Bernal, comunicación personal, 2 de julio de 2010)

El territorio va concentrándose, sea en propietarios privados o por el sector público para incentivar la inversión y la competitividad, configurando la acumulación por desposesión, a través de la “privatización, la financiarización, la gestión y manipulación de las crisis y redistribuciones estatales de la renta” (Harvey, 2003, p. 11).

Conclusiones

A partir de 1991, el modelo neoliberal implementó una serie de ajustes que influyeron en los modelos de desarrollo y ordenamiento territorial en Bogotá; sin embargo, desde finales de los años cuarenta del siglo pasado se venían dando cambios estructurales en la urbanización, tenencia de la tierra, gobernabilidad y el diseño de la ciudad que implicaban sistemas de acumulación rentístico. Esto muestra que el modelo impuesto en 1991 es una profundización de los cambios operados desde los años cincuenta. El centro de la ciudad ha absorbido estos ajustes, expulsando a buena parte de su población tradicional, volviendo más denso el centro con nuevos habitantes y generando mayor demanda de servicios públicos y sociales.

El sector público, a través de la descentralización administrativa y política, en lugar de generar un contrapeso desde lo local al modelo de desarrollo y ordenamiento, por su actuación desarticulada ha servido como correa de transmisión para la implementación de estos modelos, adaptando la normativa y acondicionando el territorio a los nuevos proyectos de negocios inmobiliarios en salud y comercio, primordialmente.

Los siete gobiernos recientes del distrito no han optado por la posibilidad de ceder poder político y administrativo a las localidades, ni tampoco el manejo de recursos públicos para la inversión social, que es el sector mayormente afectado por las transformaciones urbanísticas, de tal forma que el ordenamiento se convierte en política en los territorios y la descentralización en una manera de contener las demandas locales más inmediatas.

En los siete proyectos observados del Plan Zonal del Centro, cuatro privados y tres públicos, sobresale su carácter rentístico, justificado bajo los principios del ordenamiento, de tal forma que estos principios transforman su sentido social y son interpretados por su valor rentístico y como motor de crecimiento. Sólo uno reconoce el beneficio social y la inclusión de la población local.

La implementación del PZC ha traído cambios sustanciales en el territorio, transformando la vida de los ciudadanos tradicionales, como los que se han desplazado a los márgenes de la ciudad o a las afueras. El resultado económico se observa para las firmas constructoras y otros inversores privados que han ejecutado obras, haciendo que la norma y los principios del ordenamiento los beneficien.

La planeación del territorio a través de la Operación Estratégica del Centro de Bogotá y la planeación del desarrollo, al presentarse como desarticuladas, tenderán a profundizar la desposesión y la segregación que expulsa a los pobladores tradicionales y propietarios de sus viviendas, sin que sean compensados por constructores e inmobiliarias, e incluso por los proyectos públicos distritales y nacionales complementarios dentro de la política de renovación urbana.

Aún es necesaria una política nacional que articule y relacione de manera orgánica los territorios y considere que los límites de las grandes ciudades deben estar planteados más allá del crecimiento físico, reconociendo que su complejidad implica más que las variables macroeconómicas y las problemáticas derivadas de sus límites internos.

El método comparativo permitió observar las continuidades en la política pública en relación con el ordenamiento del territorio; sin embargo, se dieron ciertas discontinuidades en la concepción de ordenar el territorio en torno al agua, como también algunas transformaciones en la inclusión de los ciudadanos en proyectos como la Plaza de la Hoja. Por otra parte, el análisis de los principios del ordenamiento muestra que justifican el favorecimiento de inversores, constructores e inmobiliarias a pesar de considerar el beneficio general, la función social de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Fuentes consultadas

Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C. (2012, 12 de junio). Acuerdo 489. Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016, Bogotá Humana. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/do5fYP>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2008, 9 de junio). Acuerdo 308. Por el cual se adopta el plan de desarrollo Económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012. Bogotá positiva para vivir mejor. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/eLopzM>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2007, 1 de diciembre). Decreto 492. Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro (PZCB). Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/ph9N7J>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2006, 4 de julio). Decreto 240. Por el cual se declara la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para un proyecto de Renovación Urbana y se dictan otras disposiciones. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/i0JYsS>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2005, 20 de diciembre). Acuerdo 192. Por el cual se institucionaliza el proyecto “Ciudad Salud”. Secretaría Jurídica Distrital.
<https://acortar.link/BfGmIf>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2004, 3 de junio). Acuerdo 119. Por el cual se adopta el plan de desarrollo Económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso contra la pobreza y la exclusión. Secretaría Jurídica Distrital.
<https://acortar.link/5ZXqjl>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2002, 1 de junio). Decreto 440. Por el cual se adopta el plan de desarrollo Económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2002-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/wyQjT7>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2000, 28 de julio). Decreto 619. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/o65gbD>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1998, 8 de junio). Acuerdo 6 de 1998. Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C, 1995-1998. Por la Bogotá que queremos. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/GqNhT>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1995, 1 de junio). Decreto 295 de 1995. Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C, 1995-1998. Formar ciudad, Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/9thxTC>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1994, 3 de noviembre). Decreto 678. Por el medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/zQSPuP>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1990, 8 de mayo). Acuerdo 6. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/wBgfXfh>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1979, 20 de noviembre). Acuerdo 7. Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital. <https://acortar.link/yyfAIK>

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1999). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Taurus.

- CCB (Cámara de Comercio de Bogotá) (1998). Creación de la ventaja competitiva para Colombia.
<https://acortar.link/6GD2yt>
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989. <https://acortar.link/dyesXY>
- Congreso de la República de Colombia (1993, 22 de julio). Decreto 1421. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. <https://acortar.link/GfVM2L>
- Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (1989, 11 de enero). Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones<https://acortar.link/dyesXY>
- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2022). Índice de Pobreza Multidimensional. <https://acortar.link/guJbNe>
- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2015, 21 de diciembre). Aumentó 5,80% la valoración predial en el 2015. Comunicado de prensa. Dane,
<https://acortar.link/HwHq7A>
- De Urbina, Amparo (2012). El Centro Histórico de Bogotá “de puertas para adentro”: ¿el deterioro del patrimonio al servicio de la gentrificación? *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(9), 46-69.
<https://acortar.link/HHIEz2>
- Fundación Le Corbusier (1950). Plano 31565. Boceto con Centro cívico con los 24 edificios de habitación. Plan piloto. Le Corbusier.
- Garay, Luis Jorge y Espitia, Jorge Enrique (2021, 22 de marzo). Crisis económica y social en Colombia a propósito de la pandemia del Covid-19. *Revista Sur*.
<https://acortar.link/rkR12e>
- Giraldo, Fabio (2003). *Ciudad y complejidad*. Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Harvey, David (2008). The Right to the City. *New Left Review [NLR]*, 53, 23-40.
<https://acortar.link/BOamXU>
- Harvey, David (2003). *El nuevo imperialismo*. Clacso.
- Harvey, David (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.
- Herrera, Beethoven (2003). *Mondialisation économique. Le processus réel et financier, son impact en Amérique Latine et en Colombie*. Universidad Nacional de Colombia.
- Lefevre, Henry (1967). *El derecho a la ciudad*. Península.

- Lulle, Thierry (2008). Prácticas y representaciones espaciales de los habitantes del Centro de Bogotá. *Centro-h*, 1, 67-77. <https://acortar.link/B79WHw>
- Martinotti, Guido (1997). *The new social morphology of cities*. Management of Social Transformations (MOST). Discussion Paper Series.
- Ocampo, José Antonio (2009, abril). Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista CEPAL*, 97, 9-32. <https://acortar.link/MLLnT2>
- Secretaría de Planeación (2013-2020). Presupuesto general de ingresos, gastos e inversión (2013-2020). Transparencia y acceso a la información pública. <https://short.do/zy2DAb>
- Topalov, Christian (1979). La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 37(3). <https://doi.org/10.24201/edu.v37i3.2066>
- Vigour, Cécile (2005). *La comparaison dans les Sciences Sociales. Pratiques et Méthodes*.

Reseña curricular

Luís Alejandro García Corzo. Doctor en Pensamiento Complejo por Multiversidad Mundo Real, Erdgar Morin, México. Actualmente es profesor invitado de la Facultad de Enfermería de la Universidad Nacional de Colombia, y profesor de la maestría en Planeación y Dinámicas Poblacionales de la Universidad Externado de Colombia, en las temáticas de sociedad y desarrollo. Es integrante del Cabildo Urbano de la Nación Tubú. Su trayectoria investigativa está registrada en la plataforma Scienti del Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias). Sus líneas de investigación son: territorio, desarrollo, diálogo en salud, educación propia y cultura como conocimiento. Entre sus más recientes publicaciones destacan, como autor: Recorriendo una identidad por la Amazonía. Tubú Humuri massa y el valor del nombre. *Revista Liames. Línguas Indígenas Americanas*, 24, e024012, 1-19 (2024); Organismo y la configuración compleja del territorio. *Intersticios Sociales*, 26, 131-153 (2023); Cultura, gobernabilidad y desarrollo. Política y participación social en Colombia. En José María Ramos García, Marcela Reyes Ruiz y Rodolfo Martín Gómez Castelanos (Coords.). *Gobernanza en políticas de seguridad y cultura en México y Colombia: aprendizajes para el desarrollo*, 217-238 (2016). Correo-e: lagcorzo2000@yahoo.fr