

Alice Beuf y María Eugenia Martínez Delgado,
coordinadoras

Colombia

Centralidades históricas en transformación



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb

Coordinadoras

Alice Beuf

María Eugenia Martínez Delgado

Editor de estilo

Ana Aulestia

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

RisperGraf C.A.

ISBN: 978-9978-370-30-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De las Golondrinas

Tel: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: noviembre de 2013

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación. 9

Introducción

Colombia. Centralidades históricas
en transformación. 11
Alice Beuf y María Eugenia Martínez Delgado

LA CENTRALIDAD URBANA Y SU REGIÓN: UNA HISTORIA COMPARTIDA

El establecimiento de Santiago de Tunja
como ciudad española en América: dinámica de
dos estructuras sobre el territorio. 27
William H. Alfonso P.

Paisaje urbano histórico de Santa Cruz de Mompox
y el río grande de la Magdalena: patrimonio vivo 61
Lucía Victoria Franco Ossa

EL CAMINO LARGO DE LA INDIFERENCIA AL DESEO

La transformación del centro de Medellín:
¿de cuál centro hablamos?. 97
Luis Fernando González Escobar

**El centro urbano de Cali:
entre “El Calvario” y “Ciudad Paraíso” 145**
Pedro Martín Martínez Toro

**Centros históricos del Caribe colombiano:
transformaciones urbanas, intervención visual y
revalorización de la imagen de ciudad 179**
Ricardo Adrián Vergara

**POLÍTICAS DE RENOVACIÓN URBANA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS:
¿CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO O VALORIZACIÓN INMOBILIARIA?**

**Conservación del patrimonio en el centro
histórico de Bogotá, ¿una cuestión de apariencia? 211**
Amparo De Urbina

**Los precios del suelo en los centros urbanos
históricos de ciudades pequeñas e intermedias. 243**
Oscar Borrero

**ELITIZACIÓN DE LAS CENTRALIDADES:
UN BALANCE SOCIO-TERRITORIAL**

**¿A quién pertenece el centro histórico?
Análisis sobre el proceso de reforma urbana
del centro histórico de Santa Marta, Colombia 279**
Natalia Ospina

**Entre competitividad e inclusión social:
la producción de la centralidad en el centro
de Bogotá y sus impactos territoriales 309**
Alice Beuf

La mezcla social en los barrios centrales de Bogotá: una realidad con múltiples facetas	343
<i>Françoise Dureau, Marie Piron y Andrea Salas</i>	

**LA PLURALIDAD DE FORMAS DE APROPIACIÓN
DE LOS CENTROS Y EL RETO DE LA INTEGRACIÓN**

Vivir en el centro de una ciudad en mutación: prácticas y representaciones espaciales de los habitantes del centro de Bogotá	377
<i>Thierry Lulle y Jeffer Chaparro</i>	

Los inquilinatos: una expresión diversa y compleja de la problemática habitacional del centro de Medellín	403
<i>Françoise Coupé</i>	

Visitas guiadas y mercadeo de la diferencia en Cartagena de Indias	441
<i>Elisabeth Cunin y Christian Rinaudo</i>	

Procesos de renovación urbana, brecha de rentas del suelo y prácticas predatorias: el caso del polígono de intervención del Plan Centro en Bogotá	463
<i>Bernardo Pérez Salazar y César Velásquez Monroy</i>	

Entre competitividad urbana e inclusión social: la producción de la centralidad en el centro de Bogotá y sus impactos territoriales

Alice Beuf*

Las políticas urbanas para el centro de Bogotá pasaron de ser políticas de recuperación del centro histórico (años ochenta y noventa) a políticas cuyo objetivo es, además de la conservación del patrimonio construido, la conformación de un centro de escala internacional, que sea capaz de proyectarse en el ámbito de la globalización para consolidar la competitividad urbana de Bogotá en su conjunto.

Esta última orientación se destaca en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) (2000, revisado en 2003) que adopta el modelo de una metrópoli policéntrica. El centro tradicional se inscribe en este proyecto territorial, conformando una de las centralidades de escala nacional e internacional: *centro histórico-centro internacional* que tiene que ser la centralidad más importante de la ciudad, “la zona de mayor identidad cultural y mayor potencial social y económico del país” (Fernando Rojas Rojas, Secretario Distrital de Planeación, *Documento técnico de soporte al PZCB*, 2007: 5). Esta centralidad constituye una *operación estratégica* cuya parte urbana está planeada en el *Plan Zonal*

* Doctora en geografía de la Universidad de París Ouest Nanterre La Défense. Investigadora principal del Instituto Francés de Estudios Andinos en Bogotá (UMIFRE 17 – CNRS/MAE). Investigadora asociada al CREDA (UMR 7227).

del Centro de Bogotá (PZCB), firmado por el alcalde Luis Eduardo Garzón el 26 de octubre de 2007 mediante el decreto 492 de 2007¹:

En el escenario futuro, el centro de la ciudad será un espacio ambiental, histórico, cultural, turístico, residencial, económico, administrativo, comercial y de servicios, con un alto nivel de competitividad, vocación al liderazgo estratégico, y referente cultural de la región. Este escenario se logrará mediante objetivos, estrategias, programas y proyectos que garanticen el mejoramiento de la competitividad económica, la inclusión e integración social y el respeto y promoción de la cultura y el medio ambiente (Documento Técnico de soporte al PZCB, 2007: 75)

Para los planificadores bogotanos, la introducción de la planeación estratégica² debe permitir articular objetivos económicos y sociales en la renovación del centro. Sin embargo, a nivel mundial se ha demostrado que este tipo de políticas conllevan cambios sociales con tendencia a la elitización o “gentrificación” de las áreas centrales “recuperadas”, mediante el desplazamiento (forzado o voluntario, a corto o largo plazo) de los pobladores de bajos ingresos (Glass, 1964; Smith, 1999, 2003; Clerval, 2008). Mientras hasta hace poco, la elitización de los centros históricos y populares de América latina parecía limitada, debido a las representaciones negativas de estos espacios por parte de las élites y a la implementación de programas específicos para el mantenimiento de los moradores (Salin, 2005), se puede observar ahora las convergencias con la evolución de los centros europeos y norteamericanos en el sentido de la exclusión de las poblaciones pobres (Ludeña, 2002; Paquette, 2006; Berry & al., 2007; Contreras, 2011).

1 Cabe anotar que esta es una fecha polémica, ya que el 28 de octubre se llevaron a cabo las elecciones para alcalde de la ciudad.

2 La formulación del POT en el año 2000 está enmarcada en la adopción de la ley de reforma urbana 388 de 1997, que introduce en Colombia herramientas novedosas de planeación, gestión y financiación del suelo, destinadas a controlar el desarrollo urbano y volverlo más equitativo (recuperación de plus-valías, reparto equitativo de cargas y beneficios, expropiaciones por vía administrativas, etc.). El POT, del cual deriva el PZCB, presenta un modelo híbrido de planeación entre la planeación estratégica, por la definición de un proyecto territorial basado en unas operaciones prioritarias, y la planeación normativa, por la importancia dada a la norma para alcanzar el modelo territorial.

¿Hasta qué punto la producción de la centralidad en el centro de Bogotá presenta los mismos rasgos que esta tendencia internacional? ¿La explícita mención a un centro incluyente puede lograr matizar el costo social de la recalificación del centro? El propósito de este ensayo es indagar acerca del proceso de producción de centralidad en el centro de Bogotá, mediante cuestionamientos sobre la manera en que se pueden superar las tensiones entre el objetivo de consolidación de un centro competitivo, la fragilidad socioeconómica de los habitantes y trabajadores actuales, y la preocupación por conservar un patrimonio que históricamente ha sido objeto de muy poco cuidado.

De tal manera se plantea, como hipótesis principal, que la fragmentación socio-espacial del centro va a posibilitar la ejecución de este proyecto territorial que, por la manera cómo está concebido, tiende a ser aún más fragmentador al producir nuevas fronteras internas al centro.

El centro de Bogotá

Si se define el centro de Bogotá como el área ocupada por la ciudad hasta los años 1930 y que corresponde a la delimitación del PZCB (1730 ha), se encuentra un territorio complejo con una trayectoria bastante particular en comparación con los otros centros de las metrópolis latinoamericanas.

Este espacio presenta los elementos tradicionales de la centralidad hispanoamericana: una plaza Mayor (la plaza de Bolívar) rodeada por la catedral, el palacio de gobierno, el palacio de justicia y la alcaldía Mayor (centros religioso, políticos y judicial), y un eje de prestigio —la carrera 7 o “eje real” de la colonia—. En 1948, el Bogotazo, levantamiento popular en reacción al asesinato del candidato a las elecciones presidenciales Jorge Eliécer Gaitán, ocasionó el saqueo del centro y cambió profundamente las representaciones espaciales de los bogotanos (Aprile Gniset, 1983).

Los años siguientes estuvieron marcados por el abandono del centro por parte de las élites y por la construcción de edificios funcionales inspirados por el Movimiento Moderno, sin ninguna relación al contexto urbano preexistente. Las décadas de los sesenta y setenta ratificaron el des-

plazamiento de una gran parte de las funciones centrales hacia los nuevos centros de negocios que fueron surgiendo a lo largo del eje de desarrollo hacia el norte. Los procesos de degradación física y socioeconómica de las áreas centrales, que no son específicos de Bogotá, contribuyeron a la construcción de una imagen negativa del centro.

Más que la memoria de la ciudad en su conjunto, el centro, que atrae cada día una población flotante de 1,7 millones de personas, representa actualmente una oportunidad de negocios para ciertas categorías de población y la más importante oferta comercial para las poblaciones de clase media-baja y baja de toda la ciudad: el centro es ante todo una centralidad de comercial popular. Así, en las 16 manzanas del barrio de San Victorino, se encuentran 4 287 establecimientos comerciales³, mayoristas y minoristas, que generan una de las rentas más altas de la ciudad y el flujo más importante de la población hacia el centro.

Asimismo, la centralidad del centro reside en la presencia de funciones gubernamentales, administrativas, culturales y universitarias; algunas de las cuales se encuentran, como “en resistencia” a las diversas presiones que impulsan su desplazamiento hacia el norte. Así, nueve universidades privadas del centro se asociaron y formaron una Corporación Universitaria en 1996 con el objetivo de “garantizar la permanencia de las universidades en el centro”.

El centro es también el espacio de vida de las comunidades que lo habitan desde hace varias décadas. Según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, en el área correspondiente al Plan Centro de Bogotá habitan 246 000 personas, de las cuales el 10% vive por debajo de la línea de pobreza; el 49% pertenece a estratos socioeconómicos medios-bajos, y el 38% a estratos bajos. Además, según el censo IDIPRON realizado en 2008, 8 385 habitantes viven en la calle en Bogotá; de los cuales, aproximadamente, el 50% habita el centro de la ciudad. Estas cifras globales camuflan grandes disparidades socioeconómicas entre sectores y barrios del centro. El patrón norte/sur de segregación socioespacial en la ciudad ya se observa a la escala del centro, como lo

3 Empresa de Renovación Urbana, *Actualización y ajustes del censo socioeconómico de San Victorino*, informe final, julio 2007.

muestra el capítulo de Dureau y Salas en este mismo libro.

Las diferenciaciones espaciales muy marcadas en términos de usos, de clases sociales, y de representaciones son el carácter más conspicuo del centro de Bogotá. Los espacios monofuncionales actúan según sus lógicas propias, sin tener relaciones con el conjunto del centro. Los habitantes del centro y los bogotanos en general que frecuentan el centro, solo concurren a una parte, la cual corresponde a los microespacios acordes con su perfil social. Estas representaciones se concretan en fronteras simbólicas, que son a la vez muy intensas en sus manifestaciones y que están fuertemente interiorizadas en la gente. Tal vez la Carrera Séptima, a pesar de su carácter cosmopolita, sea la frontera más fuerte, ya que separa la parte oriental del centro, universitaria y apropiada por las clases medias y medias altas, de la parte occidental, el centro popular. No obstante, existen otras fronteras como la calle Sexta que delimita el centro histórico y que aísla a los barrios tradicionales pero populares como Belén, Santa Bárbara y Las Cruces. Bogotá no tiene un centro diverso sino más bien un centro compuesto de varios fragmentos urbanos que se pueden identificar a unas escalas muy finas. Por la fuerza de sus fronteras simbólicas internas, acotamos para el caso del centro de Bogotá la categoría de microfragmentación definida como “la yuxtaposición de espacios muy limitados y circunscritos, socialmente especializados, que dan a ver, en la ruptura espacial, la ausencia de intercambios y de relaciones sociales” (Navez-Bouchanine 2002: 57).

Intervenciones en el centro y construcción de fronteras urbanas (1975-2007)

A partir de la mitad de los años setenta, se empezó a formular un diagnóstico del deterioro físico y social del centro y se buscó “recuperarlo”, dejando de lado las intervenciones de demolición y de modernización de los años 1950 y 1960. Desde este momento, las intervenciones productoras de centralidad condujeron a la realización de un patrón territorial que se puede describir en tres puntos.

La construcción del hipercentro metropolitano

La Candelaria: único centro histórico, turístico y cultural de la ciudad

El sector histórico de La Candelaria, muy deteriorado en los años sesenta, ha sido desde la década de los ochenta el principal espacio de intervención en el marco de las políticas para el centro de Bogotá. Fue declarado centro histórico y Monumento Nacional en 1975. En 1980, fue creada la Corporación de La Candelaria (hoy “Instituto Distrital de Patrimonio Cultural”), con la misión de conservar el patrimonio.

La Candelaria empezó a recuperarse en los años ochenta con reformas de los espacios públicos, de las fachadas y mejoras en la seguridad. La UNESCO estudió la posibilidad de una declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad, pero fue rechazada por la excesiva movilidad y por los cambios de usos del suelo irrespetuosos con el patrimonio (transformación de edificios patrimoniales en conjuntos residenciales o en sedes universitarias). En 1998, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Corporación de La Candelaria lideraron la formulación del Plan Reencuéntrate con la Candelaria, una experiencia participativa que se llevó a cabo con el diseño de 32 proyectos urbanos para el horizonte 2017: eje ambiental de la Avenida Jiménez, peatonalización de las calles 10 y 11 (eje representativo en curso de ejecución), paseo carrera Séptima o “Calle real”, introducción de un mobiliario urbano, racionalización del tráfico, programa de estacionamientos, entre otros.

Esta estrategia se ha cumplido poco a poco gracias a la multiplicación de inversiones públicas y privadas en el sector. Las mejoras de los espacios públicos y de la seguridad han consolidado ciertas actividades y han traído nuevas inversiones en el sector cultural y turístico. Por ejemplo, el centro cultural mexicano García Márquez del Fondo de Cultura Económica de México fue inaugurado en enero de 2008, y anima hoy en día el sector peatonal del “eje representativo” de las calles 10 y 11; las universidades, los establecimientos culturales, los restaurantes, cafés, y bares de la Candelaria generan ahora flujos peatonales importantes en

las calles. La recién peatonalización de la carrera Séptima (septiembre 2012) puede fortalecer estas dinámicas, siempre y cuando este proyecto esté articulado con políticas de movilidad (parqueaderos disuasorios), de desarrollo económico (apoyo a comerciantes afectados), y de revalorización del patrimonio construido, entre otras. También, estas dinámicas se deben a una estrategia de *marketing* urbano que construyó una imagen atractiva del centro histórico para los turistas, extranjeros y nacionales⁴.

Estas nuevas dinámicas han sido acompañadas de una fuerte valoración inmobiliaria del sector, la más importante dentro de los sectores residenciales (+29% entre 2000 y 2005), que se nutre en parte de la llegada de nuevos grupos sociales (estudiantes, profesores universitarios). Sin embargo, el proceso de gentrificación de La Candelaria es parcial (ver texto de Dureau y Salas en este mismo libro). Más que una “anomalía local”, la gentrificación actual de La Candelaria no se puede asimilar por lo tanto a una “estrategia urbana global” (Smith, 2003).

Esta construcción de La Candelaria como único centro histórico, turístico y cultural de la ciudad se llevó a cabo excluyendo de esta dinámica a los barrios aledaños, también históricos y de carácter patrimonial: Egipto, Belén, Santa Bárbara, Las Cruces, La Sabana. La delimitación del centro histórico, inscrita en el espacio por la verdadera ruptura urbana de la calle 6, constituye la frontera entre los barrios que recibieron una gran parte de las inversiones, que merecen ser valorizados, y los otros que fueron dejados a un proceso de deterioro físico, económico y social —cuando no fueron desmembrados como se verá. No obstante, esta exclusión no solo se dio a nivel de las inversiones públicas y privadas, sino también a nivel de la construcción de un imaginario urbano. Para un líder de la Junta de Acción Comunal, Las Cruces ha sido un barrio estigmatizado desde el Bogotazo (1948), época en la cual se fortaleció el sindicalismo de los obreros empleados en las fábricas del barrio.

Al barrio, no se le da la importancia en la historia de la ciudad que merece. Lo mutilaron. No se rescató toda la historia del barrio. La Candelaria ha quitado muchos personajes a Las Cruces, como la Loca

Margarita, el Bobo del Tranvía, Claudia de Colombia. Se olvida que Jorge Eliécer Gaitán nació en el barrio y que la Casa del Tranvía está en Las Cruces. Se olvida también la tertulia de la Gata Golosa, entre otros elementos de la rica historia cultural del barrio en la primera mitad del siglo XX. Juegan con la historia. En los años 1950, muchos obreros vivían en las fábricas mismas en las que trabajaban. Se unieron para exigir más facilidades de vida, comedores. Como los sindicatos exigían estas cosas, el gobierno los llamó revolucionarios y para castigar el barrio percibido desde entonces como izquierdista, empezaron a quitarle beneficios. Esta historia política y sindicalista del barrio, pocos ancianos la conocen y los jóvenes no. Nos avergonzamos de nuestra historia. Ahora existe una brecha entre La Candelaria y Las Cruces y la delincuencia se incrementó en Las Cruces, pero es porque dejamos el barrio, no lo tocamos desde hace varias décadas atrás, por esas mismas razones políticas (Entrevista 25 de octubre de 2008).

La construcción del centro histórico y simbólico de Bogotá se enfoca exclusivamente en La Candelaria hasta operar reconstrucciones identitarias de los fragmentos urbanos, para promover la imagen que se quiere del centro histórico, es decir, un centro con un patrimonio colonial rescatado, turístico y cultural en el sentido de los estándares de la industria cultural internacional. Los barrios marcados por una historia obrera y sindical, objeto de un proceso de estigmatización y de desinversión (Smith, 1996) no caben en el proyecto.

Revitalizar el centro económico: el Centro Internacional y sus extensiones en Las Nieves

Además de la construcción de un centro histórico, las intervenciones en el centro se dedicaron a fortalecer una hipercentralidad económica: los sectores del centro “oriental y dinámico” Las Nieves y Centro Internacional.

El Centro Internacional, Distrito Central de Negocios construido en los años cincuenta, fue afectado por el proceso de degradación del centro en su conjunto, y muchas de las actividades que allí se encontraban se des-

plazaron en los años setenta hacia nuevos centros de negocios en el norte de la ciudad. En la década de 1980, esta centralidad administrativa y de negocio, muy impactante en el paisaje urbano debido a que abarca las torres más altas de la ciudad, había perdido todo protagonismo. Es a partir de finales de los años noventa e inicio del 2000, que el Centro Internacional empieza una trayectoria de recuperación de funciones centrales, que se ha acelerado en los últimos años. Este proceso fue impulsado por inversiones privadas en el sector inmobiliario alrededor del Parque Central Bavaria, llevadas a cabo después de la puesta en servicio del sistema Transmilenio en la Avenida Caracas en el año 2000. De tal manera, nuevas condiciones de accesibilidad contribuyeron al cambio urbano y social.

Igualmente, algunos sectores de Las Nieves fueron renovados por parte de las universidades privadas que aprovecharon una normatividad ventajosa. Esto conllevó a una remodelación de ciertos barrios en los alrededores de las sedes universitarias, por medio de actuaciones privadas sobre los edificios y los espacios públicos, como lo que ocurrió en la plazoleta de la Universidad Tadeo Lozano. Estas intervenciones cambiaron los paisajes urbanos y los perfiles sociales de algunas manzanas.

Más recientemente, los sectores cercanos a las estaciones de Transmilenio dieron lugar a procesos de renovación urbana de iniciativa privada, que llevan a una valorización inmobiliaria muy intensa: el precio del m² en el Hotel Continental (rehabilitado) o en las Torres Bicentenario (nueva, construida en 2013) y Bacatá (nueva, en construcción en 2013) alcanzan los niveles que se encuentran en las zonas más prósperas de la ciudad (más de 6 millones de pesos por m² para uso residencial en el último proyecto, es decir 2 600 euros por m²).

Estas dinámicas desde el año 2005 cambian profundamente los paisajes urbanos y el perfil social de algunos barrios.

“Recuperar” los bordes del centro vs ponerlos a distancia

con la Candelaria y ejecutadas a partir del mandato de Enrique Peñalosa (1998-2000), que buscan recuperar los bordes del hipercentro. Esta “recuperación” en muchos aspectos lleva a poner a distancia los sectores del centro que presentan problemáticas sociales y de inseguridad.

Una reconquista de los bordes del centro: el barrio Santa Inés

La “recuperación” del barrio Santa Inés manifiesta la voluntad de los planificadores de retomar el control sobre el espacio urbano. El origen de esta política fue la representación en la década de los noventa de la excesiva centralidad (en términos geométricos) del “Cartucho”, lugar de mayor concentración de miseria, indigencia, violencia, drogadicción y tráficos diversos en Bogotá, localizado a tan solo unas cuadras del Palacio Presidencial y de la Plaza de Bolívar. A lo cual se suma la mala imagen que tenían élites urbanas, con ideología higienista, del sector aledaño de comercio popular de San Victorino.

Las actuaciones llevadas a cabo durante la administración de Enrique Peñalosa fueron rápidas y exclusivamente gestionadas por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), es decir, por la entidad pública encargada de las intervenciones sobre la malla vial y los espacios públicos. No hubo participación del sector privado, pero tampoco de otras entidades públicas que hubieran podido gestionar las dimensiones urbanas y sociales del proyecto. Este sector del centro se transformó completamente: destrucción de las manzanas correspondientes al Cartucho (602 predios) y desalojo de sus habitantes, construcción en su lugar del Parque Tercer Milenio (ver Fotografía 1), evacuación de los comerciantes de la Plaza San Victorino y generación de un gran espacio público vacío y mineral. Sin embargo, la administración tuvo que abandonar el proyecto de demoler las manzanas de San Victorino, entre las calles 9 y 13, ya que durante los estudios previos a la adquisición de los terrenos se dio cuenta de la importancia económica de este centro de comercio popular.

Es indiscutible que estas operaciones mejoraron la seguridad del sector y generaron una valorización excepcional que fue aprovechada por los dueños de los edificios de locales comerciales. San Victorino es

el sector del centro con la renta del suelo más elevada aunque estén subutilizados los pisos superiores. El valor de ciertos locales comerciales en el primer piso casi se duplicó en un par de años.

Por el contrario y a pesar de una inversión de 43 millones de dólares, la construcción del Parque Tercer Milenio no ha permitido reactivar económicamente los bordes del parque (Jaramillo, 2007), y además, tuvo un costo social muy grande. Según la administración distrital (2007), en 1994 se contabilizaron, en el área que corresponde al actual Parque Tercer Milenio, 6 681 personas entre habitantes permanentes y de la calle. Los desalojos por parte de las autoridades se dieron entre 1999 y 2005. Fueron violentos en ocasiones, sistemáticamente con presencia de la policía y no siempre acompañados de programas de realojamiento, sobre todo al inicio. Las últimas operaciones llevaron 1 456 habitantes de

Fotografía 1
El parque Tercer Milenio



la calle hacia el antiguo matadero municipal en desuso y entre tanto, no hay información sobre el devenir de las demás personas, pero sí varios índices de limpieza social (Góngora y Suárez, 2008).

Además de su costo social, esta inversión pública solo contribuyó a desplazar el problema de seguridad y no a solucionarlo. En efecto, los barrios de Santafé, La Favorita, Las Cruces, Eduardo Santos, Voto Nacional son ahora descritos como en proceso de “cartuchización”, ya que fue hacia estos sectores que se desplazaron las personas desalojadas por el parque. Estas volvieron a sus prácticas delictivas trayendo consigo inseguridad y deterioro. Ya no se habla de la Calle del Cartucho sino de Cinco Huecos en Eduardo Santos y de la Calle del Bronx, ubicada a unas cuadras de la primera.

La cercanía de la Calle del Bronx afecta gravemente a los habitantes y comerciantes del barrio de La Estanzuela, especializado en la venta de repuestos de vehículos pesados y de carga. Según *El Tiempo* del 11 de noviembre de 2008: de 276 establecimientos existentes en el sector, 78 cerraron sus puertas en los últimos meses. Algunos desistieron y otros simplemente quebraron.

Según Góngora y Suárez (2008), “la creación del Parque Tercer Milenio produjo un efecto centrífugo: una reacomodación de la cloaca y de la marginalidad social en el centro de Bogotá”. La “recuperación” de la periferia del centro corresponde más a una puesta a distancia y a un desplazamiento de los márgenes sociales ubicados en el corazón de la ciudad, que a su erradicación o a su integración.

La desestructuración del barrio Santa Bárbara

El barrio Santa Bárbara corresponde a una de las más antiguas parroquias de la ciudad, fundada en 1585. En este caso, lo que está en juego es la desestructuración de un antiguo barrio popular a nombre de los imperativos de desarrollo de un centro institucional.

En los años 1970, se destruyeron algunas casas viejas y en la década siguiente, se demolieron manzanas completas para la construcción del Batallón Guardia Presidencial, del Ministerio de Hacienda, del Archivo

Histórico de la Nación, de la Superintendencia Financiera de la Nación y del conjunto residencial Nueva Santa Fe⁵.

El conjunto residencial, destinado a poblaciones de clase media, cambió el perfil social del sector, además de presentar un rompimiento paisajístico y cultural con el entorno urbano, caracterizado por la presencia de casas de época republicana habitadas por poblaciones de bajos recursos. Este proceso de renovación urbana fue inconcluso ya que la venta de los apartamentos del conjunto Nueva Santa Fe fue un fracaso, lo cual detuvo la construcción y dejó libres dos manzanas completas, que constituyen todavía importantes vacíos urbanos en pleno corazón de la ciudad. La iglesia colonial de Santa Bárbara también se encuentra hoy en día aislada en un predio baldío.

A inicio del año 2000, el barrio fue nuevamente remodelado tras la adquisición por el alcalde Enrique Peñalosa de la manzana ubicada al lado de los dos predios vacíos. Hubo nuevas demoliciones para construir allí el Archivo Distrital, cuya creación institucional había sido decidida por su predecesor Antanas Mockus. El diseño arquitectónico del Archivo Distrital, inaugurado en 2003, se apoya en la elaboración de un discurso que relaciona el nuevo edificio con el antiguo barrio desaparecido. De tal manera, con la creación de un pasaje peatonal público que lo atraviesa en su mitad, se pretende resaltar el eje de la calle 5, núcleo principal del antiguo barrio colonial, por la presencia de dos tomas de agua y de la iglesia Santa Bárbara en la esquina de esta calle con la carrera 7.

Esta recopilación de datos ocultos a simple vista, tiene como fin el hacer próximo el pasado, para permitir que la nueva construcción, además de ser el contenedor que custodia la memoria de la ciudad, sea un instrumento capaz de hacer presencia de esta ausencia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

Sin embargo, los espacios públicos del Archivo carecen de toda inscripción contando la historia del lugar: ¿cómo en estas condiciones

5 Una de las últimas grandes iniciativas de urbanismo y construcción de vivienda emprendida por el Banco Central Hipotecario (de origen estatal) en 1984, y que se benefició de un diseño de Rogelio Salmona.

se puede crear un vínculo de memoria? Lo que sí nota la gente que frecuenta el lugar es el choque entre la monumentalidad del edificio y la humildad de los sectores tradicionales todavía en pie, impacto acentuado por los predios vacíos que aíslan aún más el Archivo de su entorno urbano⁶. Si estos proyectos no condujeron a la desaparición de un barrio como en el caso de Santa Inés, sí han guiado a un paulatino desmembramiento del barrio Santa Bárbara, que lo ha llevado a perder su identidad, tal y como lo comentan algunos residentes que temen por la conservación de Santa Bárbara como barrio.

La creación de barreras urbanas y sus desplazamientos

El Parque Tercer Milenio puede interpretarse como “tierra de nadie” entre barrios pobres con altos índices de criminalidad y la parte más dinámica del centro. En el territorio del centro, se pueden observar otras de estas barreras urbanas, que aíslan el centro “recuperado” de los demás barrios marginales.

Avenida de Los Comuneros, un desdoblamiento de la primera barrera de la Calle 6

El proyecto de construcción de la Avenida Comuneros colindante al barrio Santa Bárbara fue evocado por primera vez a finales de los años sesenta, cuando el alcalde Virgilio Barco identificó la necesidad de construir un anillo perimetral en torno al centro. Posteriormente, el Plan Vial de 1980 establece que el anillo perimetral atravesaría los barrios Santa Bárbara, Belén, Fábrica de Loza, Las Cruces y Lourdes. Finalmente, es el alcalde Enrique Peñalosa quien en 1999 decide la localización precisa del proyecto y da la orden al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) de empezar los estudios y diseños⁷.

6 Cabe preguntar por qué en predios de pertenencia pública no se ha desarrollado ningún proyecto de vivienda durante estos años.

7 La información presentada en este aparte fue recolectada en entrevistas con funcionarios del servicio de gestión social del IDU, entre octubre y noviembre de 2008.

Entre 2002 y 2004, se realizó un proceso bastante complicado de adquisición de terrenos, en el cual, muy a menudo, por ser este un sector antiguo, empobrecido y con muchos inquilinatos, las casas no contaban con propietarios sino con poseedores. En este contexto socialmente frágil se tuvieron que expropiar en un primer momento 249 predios correspondientes a 727 familias; posteriormente, una vez que el IDU hubiera empezado la construcción de la obra en febrero de 2007, se expropiaron 63 predios más, debido a que las viejas casas presentaban amenaza de ruinas por efecto del trabajo de la maquinaria pesada. Más de 3 000 personas fueron desalojadas.

Las obras de construcción de la avenida empezaron en 2006, antes de la aprobación del PZCB. Para los habitantes de los barrios aledaños como Las Cruces, “en 2006 vino el desastre de la Avenida Comuneros” (entrevista con habitante del barrio Las Cruces, 28 de octubre de 2008). En efecto, la demora en la ejecución de esta obra, que solo se inauguró en 2010 y que acabó con un tejido urbano y social denso, fue percibida por muchos como una falta de respeto hacia la ciudadanía.

Es manifiesto que esta ruptura urbana contribuye a un nuevo desplazamiento de fronteras entre fragmentos integrados y excluidos. Ya aislado de la Candelaria por la construcción de la Avenida 6, el barrio Las Cruces se ve doblemente puesto a distancia del centro histórico según una lógica de invisibilización. Al contrario, en otros barrios entre la avenida Comuneros y la Calle 6, como Belén o Egipto, se están generando nuevas expectativas de valorización, con su posible integración a la dinámica social, cultural, inmobiliaria y económica de la Candelaria.

El Transmilenio y la construcción de corredores de movilidad seguros en los barrios marginales

Otro proyecto en el centro que consolidó esta reconquista de los bordes es la puesta en servicio del sistema de transporte masivo Transmilenio en 2000, que si bien permitió mejorar la accesibilidad al centro,

también tuvo un impacto territorial sobre las “entradas”, que corresponden precisamente a estos mismos bordes. Se puede analizar cómo el Transmilenio marcó una voluntad de control del territorio urbano y de securización del espacio urbano mediante el reordenamiento de los espacios públicos (Gil Beuf, 2007). En el centro, el corredor de la Avenida Caracas permite transportar de forma segura a los pasajeros por los barrios inseguros, produciendo allí un efecto “túnel”. El nuevo sistema de transporte no tuvo impactos sobre la securización y la frecuentación de los espacios públicos de los barrios cercanos a la Avenida Caracas, pero sí sobre la regeneración de los sectores que ya presentaban una fuerte dinámica, como la Avenida Jiménez.

Así, la reconquista de los bordes del centro no logra sobrepasar las rupturas socioespaciales, sino constituye un desplazamiento de fronteras entre el centro integrado y los demás fragmentos urbanos excluidos de su dinámica. Estos desplazamientos se dieron de un barrio a otro en el caso de la erradicación del Cartucho y de la renovación de Santa Bárbara o en la apertura de corredores para conectar espacios integrados pasando por sector marginales en el caso del Transmilenio. Asimismo, este desplazamiento de fronteras resulta de una lógica de contención de la pobreza y de la criminalidad que rodean la parte del centro que se quiere dinamizar.

El Plan Zonal del Centro de Bogotá: ruptura o continuidad (2007-2009)?

El resultado de las intervenciones públicas y privadas productoras de centralidad en el período anterior a la adopción del Plan Zonal del Centro (PZCB) se puede interpretar como la profundización de fronteras urbanas entre los espacios que reciben inversiones de capitales y los espacios que presentan procesos de desinversión. ¿En qué medida el PZCB ofrece otro modelo para el centro?

Proyectos y planeación estratégica: el modelo territorial del PZCB

Como “operación estratégica”, el centro de Bogotá constituye un área en la cual se tienen que implementar grandes proyectos urbanos y concentrar y coordinar las inversiones públicas y privadas. En este marco, el PZCB identificó “espacios estratégicos” en los cuales el sector público debe crear las condiciones territoriales necesarias para la atracción de inversiones privadas. Estos son: centro histórico; franja prioritaria de intervención del centro; nodos de articulación de borde: equipamientos universitarios, administrativos (Centro Administrativo Distrital), y hospitalarios (proyecto de “Ciudad Salud” a partir de los hospitales existentes); centros de barrio en torno a las plazas de los barrios tradicionales; circuito externo, interno e interbarrial de movilidad; y corredores ecológicos

Este modelo busca construir una hipercentralidad urbana pensada como la articulación entre un centro histórico, que tendría el monopolio simbólico del centro, y un centro funcional y de servicios, enfocándose sobre la dimensión comercial ya que la “franja de intervención prioritaria” abarca el sector de San Victorino. Esta centralidad debería estar conectada con otras Operaciones Estratégicas —las operaciones Fontibón–Aeropuerto El Dorado–Engativá y Anillo de Innovación— gracias a la consolidación del llamado Eje Centro/Aeropuerto.

La estrategia territorial sigue privilegiando entonces la ampliación del hipercentro metropolitano, mediante la reconquista de sus bordes deteriorados (franja prioritaria). Se busca articular los sectores de La Candelaria, Las Nieves y Centro Internacional al centro de comercio popular de San Victorino que, a pesar de una clientela de bajos recursos, es fuertemente generador de riqueza.

Los corredores ecológicos y centros de barrios, con impacto local, tienen como vocación mejorar la calidad del centro como espacio de vida y reducir la marginalidad socioespacial. Estos últimos se deben consolidar gracias a seis “programas territoriales integrados”. Pero solo uno ha sido impulsado: “Las Cruces–San Bernardo”, considerado como piloto por su alto nivel de deterioro y la presencia de población

Esquema 1

Modelo de ordenamiento para el centro de Bogotá: espacios estratégicos



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2008.

vulnerable (documento CONPES N°3471, 14 de mayo de 2007). La priorización de este programa se basa así aparentemente sobre criterios de equidad. Sin embargo, las inversiones públicas en el barrio de Las Cruces se concentraron en la renovación de la Plaza de Mercado, declarada Monumento Nacional. Esta renovación no generó ningún impacto sobre el vecindario compuesto de talleres semi-industriales dentro de las casas residenciales. De tal manera, la concepción de la renovación se quedó en una dimensión estrictamente arquitectónica.

A pesar de los elementos limitantes en cuanto a la posibilidad del PZCB para invertir la tendencia hacia el fortalecimiento de las rupturas existentes entre un centro “recuperado” y sus márgenes sociales, se nota el avance de un proyecto que puede marcar una cierta ruptura en los procesos territoriales que se dan en el centro.

Se trata del Centro Internacional de Comercio Mayorista de San Victorino⁸, uno de los primeros proyectos de renovación urbana de iniciativa pública en Bogotá, liderado por la Empresa de Renovación Urbana (ERU). Este centro comercial constituye un intento por parte de la administración de llevar a cabo un proyecto competitivo con equidad social, tal como lo recomienda el PZCB. En efecto, su objetivo es apoyar a los comerciantes tradicionales de San Victorino y formalizar la integralidad de las cadenas productivas, lo que demuestra el abandono de la lógica higienista de expulsión del comercio popular del centro. Bajo criterios bien definidos, se identifican dentro de los actores de San Victorino los que son “generadores de sostenibilidad”, es decir, los que pueden demostrar que todas las personas involucradas en su negocio trabajan de manera formal.

Este proyecto muestra un esfuerzo real por formalizar y apoyar las actividades comerciales que constituyan verdaderas opciones para el desarrollo sostenible de las empresas y de los individuos. Pero, debido a que los actores generadores de sostenibilidad solo pueden ser comerciantes que ya tienen un cierto nivel económico, el proyecto conlleva un fuerte riesgo de profundización de las desigualdades entre los actores mismos de San Victorino, es decir, entre los que pueden cumplir con los requisitos para entrar en el proyecto, y los que no pueden. En efecto, existen muy fuertes desigualdades socioeconómicas entre los actores tradicionales de San Victorino, que pueden ser vendedores informales de la calle, vendedores de los madrugones⁹, empresarios minoristas o mayoristas con una actividad comercial más o menos importante y que arriendan diversos locales, o dueños de las bodegas de los madrugones y de los edificios comerciales que pueden obtener rentas muy importantes del negocio inmobiliario. La búsqueda de rentabilidad que lleva a seleccionar a los comerciantes según sus capacidades económicas, deja de lado a los actores económicos más vulnerables, lo cual es contrario a un objetivo de equidad. Hace falta entonces una inscripción en un programa más global, que sería apoyado también por la Secretaría Distrital para la Integración

8 www.centrosanvictorino.com.

9 Parquederos transformados en gigantes mercados informales los miércoles y sábados por la mañana en los cuales los mismos productores venden la ropa.

Social o el Instituto para la Economía Social. Sin embargo, por ahora, las obras de construcción han sido congeladas porque no se pudo alcanzar el punto de equilibrio financiero de este proyecto y ningún inversionista no se ha presentado a las convocatorias organizadas por la ERU.

¿Cuál es el modelo de renovación urbana para el centro?

El PZCB aboga por la duplicación de los habitantes del centro, de 250 mil a 500 mil, una meta que se debe lograr gracias a la construcción de 70 mil viviendas nuevas por renovación urbana. El repoblamiento constituye una estrategia clave para luchar contra el deterioro del centro. Dicho eso, es necesario examinar si permitiría mejorar las condiciones de vida de los habitantes actuales, y cuáles serían las poblaciones beneficiarias de los proyectos.

Debido a la concepción vigente en Bogotá de la renovación urbana como demolición/reconstrucción, promover la renovación es buscar la adecuación de las viviendas producidas en el centro a los estándares manejados en las periferias, lo cual genera un riesgo de “periferización del centro”. Los nuevos proyectos de vivienda previstos (conjuntos cerrados de pequeños edificios multifamiliares o grandes torres de apartamentos) implican cambios espaciales profundos. El diseño de nuevos espacios públicos y áreas verdes, la oferta comercial asociada a la vivienda, las nuevas condiciones de movilidad contribuyen igualmente a la pérdida de la morfología del centro. ¿La adecuación de la urbanidad del centro a la urbanidad periférica es producto de la preferencia de los hogares o de los patrones de actuación de los constructores privados? A partir del análisis de estudios de mercado para la construcción de la vivienda en el centro, damos más peso a la segunda explicación. En efecto, para reducir los costos de construcción de la vivienda, y sobre todo de vivienda social¹⁰ en áreas de renovación urbana, los constructores

¹⁰ Se trata en el centro de la categoría llamada “tope VIS”, es decir, la vivienda social más costosa, cuyo precio alcanza los 135 salarios mínimos y que solo pueden comprar hogares de clase media.

afirman necesitar grandes lotes, es decir, romper la morfología urbana histórica. El sector público, focalizado en la atracción de inversiones privadas, no encuentra otra forma de intervención que una generación de suelo respondiendo a las exigencias de los constructores. De tal manera, los constructores imponen su modelo de ciudad a la colectividad.

El centro que los constructores producen no es solamente un “centro periférico”, es también un centro en el cual se va fortaleciendo la segregación socioespacial. Igual que en el resto de la ciudad, la oferta de vivienda nueva en el centro se concibe solo de forma altamente segmentada. El urbanismo cerrado, tranquilizando a los “nuevos” residentes, permite iniciar inversiones en barrios deprimidos, con la condición previa de que existan proyectos “estructurantes” que mejoren la movilidad y la seguridad, como en el caso de San Bernardo, Las Cruces o San Façon. Las viviendas que se proyectan producir en el centro son entonces para estratos medios-altos, para las franjas superiores de las clases populares, y para compradores. Su ubicación está conforme al estatus social de los diferentes fragmentos del centro: de estratos medios-altos en el Norte del Centro (Bavaria, Macarena), de estratos medios al Oeste (San Façon) y de estratos bajos en el Sur (Las Cruces). Los proyectos para clases medias podrían apoyar la estrategia de recuperación de los bordes del centro, como en San Façon o en San Bernardo, es decir, impulsar allí un proceso de gentrificación promovido por el sector público.

Nos parece imposible que, tal como está diseñada hasta ahora, la renovación urbana en el PZCB pueda beneficiar a las poblaciones pobres que viven en los tugurios del centro. No se ha pensando en la posibilidad de implementar formas alternativas de producción de vivienda social en los sectores degradados del centro, como la rehabilitación predio a predio o el fomento de la vivienda de alquiler.

El PZCB, ¿una operación estratégica?

La capacidad del PZCB para constituir una verdadera operación estratégica, que coordine a nivel territorial las actuaciones de las distintas

entidades sectoriales, es otro punto en cuestión. La coordinación intersectorial de los programas es débil. Las inversiones son puntuales, dispersas en el espacio y no se articulan en el marco de la renovación de áreas completas, como sería el caso si fuesen proyectos urbanos integrales. Las entidades siguen programando sus inversiones según sus metas propias y luego, en un segundo tiempo, la entidad encargada de la ejecución del PZCB, es decir la ERU, observa si estas inversiones se dieron o no en el sentido del plan. Se nota la debilidad de las inversiones de los sectores de Integración Social y Desarrollo Económico, que no son articuladas con las inversiones del sector hábitat destinadas a la compra de predios para proyectos de vivienda, infraestructuras y equipamientos. En estas condiciones, es muy difícil que el desarrollo tal como lo impulsa el PZCB pueda incluir habitantes y trabajadores pobres del centro.

Igualmente, hay que resaltar importantes dificultades operacionales de la Empresa de Renovación Urbana, principal operador público para la renovación del centro. Ya hablamos de la deserción de las convocatorias para el centro comercial de San Victorino, lo que aplaza su construcción. También, el segundo gran proyecto de iniciativa pública de la ERU, Manzana 5, está estancado. Inicialmente, la ERU había adquirido la totalidad de las parcelas de la manzana (5 800 m²) para venderlas a la Agencia Española de Cooperación Internacional. El gobierno español tenía previsto invertir cerca de US \$ 8 millones en la construcción de un centro cultural que debía ser inaugurado en 2011. Pero, finalmente, el gobierno español retiró sus compromisos en mayo de 2012, justo antes de la expiración de la licencia de construcción. Debido a las numerosas expropiaciones que tuvieron lugar, el alcalde debe construir un nuevo proyecto, so pena de ser acorralado por las quejas de los propietarios expropiados: se anunció en 2012 que el proyecto seguiría con una dimensión cultural dominante, pero que estaría articulado con nuevos espacios públicos, comercios y sobre todo, viviendas. Sin embargo, la situación sigue siendo incierta en cuanto al futuro de esta manzana y la renovación urbana de iniciativa pública, incapaz de llevar a cabo un proyecto hasta el final.

En este contexto, la función del Distrito es la de un “Estado facilitador”, que trata con gran dificultad de atraer la inversión privada, sobre

todo en el sector de la construcción. En contraste con los objetivos del plan, este modelo está diseñado para personas de estatus social medio o alto de otras zonas de la ciudad, que llegarían en el centro para vivir cerca de su lugar de empleo. Sin embargo, la debilidad de la capacidad operativa de la planificación estratégica y la segmentación de las inversiones públicas fortalecen, en la ejecución del plan, el papel de la planificación tradicional normativa.

Se puede afirmar que el PZCB presenta una continuidad con los modos anteriores de producir la centralidad del centro. Los intentos para operar un cambio de política pública hacia los sectores populares del centro son todavía insuficientes, mientras las dinámicas de inversiones privadas persiguen la “construcción especulativa de lugares” (Harvey, 1989) en algunos sectores “recuperados”.

Fotografía 2
Adquisición de terrenos para el centro cultural español
finalmente abandonado



Fuente: Alice Beuf, 2008.

Los intereses de la ciudad al riesgo de la exclusión de los habitantes

Si bien la operación estratégica centro tiene que beneficiar a la ciudad en su conjunto, lo cual la legitima, el artículo 8 del PZCB contempla como uno de sus objetivos principales:

Garantizar que los primeros beneficiarios de acceso a vivienda, educación, salud y empleo en el Centro sean los actuales habitantes que requieran ser objeto de programas de reasentamiento, por estar en zonas de alto riesgo, en sectores previstos para obras públicas, en zonas deterioradas y/o con bajos niveles de calidad de vida con especial énfasis para grupos vulnerables como adultos mayores, familias numerosas, personas de débil economía, personas solas y madres cabeza de hogar.

A pesar de estas garantías formales, las comunidades de residentes y trabajadores del centro se sienten amenazados por las evoluciones impulsadas en el centro.

Un proceso participativo controvertido

La participación ciudadana fue un componente esencial de la formulación del PZCB. Antes y después de 2007, la Secretaría Distrital de Planeación citó a la comunidad y a las organizaciones sociales para participar en varias audiencias públicas y organizó mesas de trabajo temáticas. En 2005, en el momento de la formulación del PZCB, una de las audiencias públicas reunió a más de mil personas. Además, existieron otros espacios de participación ciudadana en los cuales se discutió el PZCB, como las Juntas de Acción Comunal a nivel barrial.

Se conformaron distintas asociaciones para federar las reivindicaciones sociales: el Comité de Propietarios del Centro, el Comité Interlocal de Ediles¹¹, el Comité Cívico del Centro y el Comité Interlocal del Centro. Estas dos últimas organizaciones agrupan a residentes del

11 Los ediles son los miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL), las asambleas de cada una de las 20 localidades de Bogotá. Son electos por sufragio popular, y en esta medida, son politizados.

centro de distintos orígenes políticos que quieren suspender el PZCB. Denuncian la falta de diálogo y de concertación por parte de la administración y describen las audiencias como la presentación por los funcionarios del modelo del Plan Centro, sin espacio de discusión. La diferencia entre ambos comités es que el Comité Interlocal está más dispuesto a negociar con la administración que el Comité Cívico.

Las organizaciones sociales llevan un discurso radical que critica “un modelo neoliberal que intenta que la comunidad se involucre en la ejecución del Plan Centro, para que lo acepte sin mayores resistencias” (*El Paso*, febrero de 2008). Según el Comité Interlocal del Centro, para mitigar los impactos sociales del Plan, se necesitan garantías de reasentamiento en el centro y la aprobación de un Plan de Contingencia para erradicar los problemas de seguridad. También, reivindican el respeto por el patrimonio construido.

Después de la firma del Decreto del PZCB, las organizaciones sociales siguieron muy activas; por ejemplo, se planteó una marcha para defender los derechos de los habitantes del centro. El proceso participativo no revirtió el sentimiento de los residentes de ser excluidos de la toma de decisiones. La percepción que domina es que los extranjeros son quienes van a decidir del futuro del centro¹².

Por otro lado, los funcionarios y consultores resaltan las dificultades del proceso participativo, debido al rechazo a priori del PZCB. En 2009, otra audiencia igualmente muy concurrida trató de corregir este aspecto dando la palabra a algunos líderes sociales, pero en vez de un diálogo construido, resultó ser un enfrentamiento entre la administración y la ciudadanía.

Este imposible diálogo entre la administración y los habitantes del centro se explica por el sesgo que se le dio al proceso participativo. No fue un espacio de negociación sobre los puntos claves que afectan directamente a los habitantes, como son el precio de las indemnizacio-

12 Una firma de Bilbao (IDOM) realizó una importante consultoría para elaborar la estrategia del PZCB. Igualmente, el gobierno español tenía previsto comprar un predio central para construir un gran centro cultural en Las Aguas, que hubiera costado acerca de 10 millones de dólares. Sin embargo, el gobierno español se desistió del proyecto en 2012.

nes y la ubicación de las viviendas afectadas por los proyectos. Fue un espacio de socialización de las políticas de la administración a un nivel demasiado general. La posición de rechazo radical de los habitantes se explica también por la manera cómo la administración había intervenido anteriormente en el centro, creando antecedentes de situaciones de injusticia, como en el caso de los desalojos del Cartucho o de la Avenida Comuneros. La administración no adoptó una postura que asegurara que este tipo de situaciones no volvieran a pasar. Tampoco garantiza que las indemnizaciones permiten a las familias volver a encontrar viviendas de estándar similar, en el área central de la ciudad.

Valorización y exclusión

El sentimiento dominante dentro de las movilizaciones populares es el temor a que el PZCB vaya a desplazar a los residentes actuales. Dentro de los sectores populares, se observa una asimilación del PZCB, a una estrategia global para apartar los habitantes hacia la periferia.

El PZCB define que los habitantes tradicionales del centro de la ciudad deben desplazarse a la periferia de Bogotá para darle cabida a los negocios y satisfacer los intereses económicos nacionales e internacionales (*El Paso*, febrero de 2008).

Se hace hincapié en probables aumentos del impuesto predial y de los servicios domiciliarios, cuyas tarifas están determinadas por el estrato socioeconómico al cual pertenece cada manzana. Esto llevaría a las familias de bajos recursos a abandonar sus residencias ya que cada familia bogotana de estratos bajos (1, 2, 3) está gastando en promedio el 10% de sus ingresos en cancelar recibos de agua, aseo, alcantarillado y energía¹³. La estratificación socioeconómica sería paradójicamente un instrumento que aceleraría el proceso de gentrificación.

13 Según cálculos realizados por el Centro de Investigación sobre Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de la Encuesta de Capacidad de Pago (DAPD-CID, 2004).

La administración es consciente del problema, tal como se ha podido constatar en la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas del 10 de julio 2009 a la que asistí, pero hasta ahora, no se ha tomado ninguna decisión en este sentido. La congelación del impuesto predial, una reivindicación popular, no figura en la agenda política.

Además, se observan signos en el sentido contrario, el de una evolución del centro hacia un espacio exclusivo, en el cual no caben los habitantes de escasos recursos. Varios entrevistados hicieron hincapié en un proceso de deterioro de la educación pública. Hubo un movimiento fuerte hacia la privatización de los hospitales públicos del centro. El proyecto Ciudad Salud, definido como uno de los “nodos de articulación de borde” del PZCB y basado en el fomento al turismo sanitario internacional, fue muy criticado por las organizaciones sociales del centro debido a sus impactos urbanos sobre los barrios Las Cruces y San Bernardo. Este proyecto fue percibido como la profundización de una tendencia que empezó con el cierre en 1999 del hospital San Juan de Dios, un importante hospital universitario que tenía una de las mejores infraestructuras a nivel latinoamericano. Este hospital recibía a personas de bajos recursos económicos, incluso tenía un Centro de Atención Temporal para los habitantes de la calle que desapareció debido a razones financieras. Su cierre estuvo percibido en la época como una tragedia, y muchos de sus trabajadores hicieron resistencia para que reabrieran el hospital. Sin embargo, la movilización popular, la campaña “San Juan de Todos”, no tuvo resultados.

Por esto, el anuncio de la transformación de este hospital en un centro de salud para turistas internacionales estuvo percibido como una señal muy fuerte de elitización del centro, de cambio histórico y simbólico de funciones de los hospitales del centro. No obstante, las recientes movilizaciones sociales contra el proyecto Ciudad Salud parecen haber sido escuchadas, ya que lograron parar su ejecución. Incluso el alcalde Gustavo Petro, que se posesionó en 2012, anunció su decisión de comprar el hospital San Juan de Dios a la Gobernación de Cundinamarca: un asunto financiero bastante complejo, pero que tiene ahora un respaldo político importante. La cuestión es de saber si la inversión

de la tendencia hacia la privatización de los equipamientos del centro se pueda mantener a largo plazo.

Los residentes del centro entrevistados mencionaron que hubo un aumento de los problemas de seguridad que, según ellos, tendrían que ver con estrategias inmobiliarias que acelerarían la salida de los residentes actuales (ver capítulo de Bernardo Pérez y Cesar Velásquez). A pesar de la peligrosidad del tema debido a la presencia de grupos paramilitares, un líder del Comité Interlocal del Centro nos confesó:

Hay zonas que se deterioran y coinciden con las que quieren comprarnos. Para generar rentas mayores, se instrumentaliza la inseguridad en algunos sectores. Antes de la renovación de una manzana completa, se compra una casa, se la demuele, llegan allí habitantes de la calle o drogadictos, se deteriora todo el sector que luego se puede comprar en su conjunto a precios muy bajos para construir grandes edificios, echando a las personas socialmente indeseables (Entrevista del 11 de octubre de 2008).

Si bien no pudimos confirmar este tipo de mecanismos, es un hecho que la inseguridad de algunos sectores del centro es muy aguda. Por ejemplo, en el marco de la construcción de la Avenida Comuneros, durante el tiempo de las demoliciones de las casas, se constató un aumento de inseguridad con la instalación de expendios de drogas en edificios abandonados o semidestruidos. Por estas razones, la demora en la ejecución de la obra degradó obviamente la calidad de la vida cotidiana de los habitantes de los barrios aledaños.

Lo que sí confirmamos es que varios líderes comunitarios del centro fueron o son amenazados. De las entrevistas realizadas, se ha podido concluir que existen formas de control ejercidas por grupos ilegales en amplios sectores del centro¹⁴. Un entrevistado resumió una percepción muy compartida: “El PZCB genera la degradación del centro. Se observa una cartuchización del centro. Necesitamos más voluntad política”.

14 Esto fue corroborado por la campaña de panfletos de limpieza social organizada en 2009 en el centro, así como en otros sectores de la ciudad. Pero el paramilitarismo tiene otras formas como la vigilancia y el control de los comerciantes.

Desalojos y reasentamientos: ¿cuál gestión social?

Si bien se teme que la valorización del centro conduzca al desplazamiento paulatino de los residentes de bajos recursos, la ejecución del PZCB significa el desplazamiento “organizado” de ciertas poblaciones que habitan en sectores afectados por obras o en zonas de altos riesgos naturales (deslizamiento en las partes altas de la UPZ Lourdes). Escogimos analizar el plan de gestión social del proyecto Avenida Comuneros para evaluar cómo se respetan los derechos de los ciudadanos en estos procesos de reasentamiento.

El diseño del plan¹⁵ identificó objetivos que manifiestan una cierta comprensión del tema del desplazamiento, desde la mitigación de impacto y restitución de vivienda y actividades productivas hasta la asesoría social y jurídica, así como la información en debido tiempo. Un sistema de compensaciones se implementó para propietarios, arrendatarios y poseedores. Los predios fueron comprados en función de los avalúos comerciales, los arrendatarios se beneficiaron de unas primas por la incomodidad del trasteo y los poseedores fueron legalizados. Los propietarios pudieron pedir un reasentamiento en lugar del dinero de la venta de su casa. Un Centro de Reunión Encuentro y Atención (Comité CREA) fue creado para gestionar estos temas con la comunidad afectada. Una funcionaria del IDU comentó que se nota en este espacio de discusión una evolución de la actitud de la comunidad, antes muy pasiva y enfocada sobre intereses individuales y luego más inclinada a reivindicar sus derechos y a pensar de manera colectiva. Por lo tanto, según ella: “los temas sociales y ambientales fueron ganados a pulso”. Siguió dominante la visión de los ingenieros según la cual “la obra se tiene que hacer como tal”, sin miras a los impactos sobre el vecindario.

En efecto, se pudo comprobar que a lo largo del proceso, no se ha llevado a cabo un seguimiento riguroso de los reasentamientos. El

15 Desarrollo a Escala Humana Ltda. / IDU (2002), Censo poblacional, diagnóstico socioeconómico y diseño del plan de gestión social para las unidades sociales ubicadas en los predios requeridos para la construcción de la Avenida Comuneros (carrera Décima -Avenida Circunvalar).

Informe de Evaluación Ex Post del proyecto Comuneros solamente tomó en cuenta las últimas familias desalojadas. El servicio de gestión social del IDU reconoce que ha perdido la pista de la mayoría de las familias, desalojadas en los años 2003–2004. Algunos funcionarios confesaron también la existencia de inconformidades en el proceso de compra de los predios.

La comunidad critica los precios muy bajos a los cuales se compraron las casas, en promedio a 25 mil pesos el m² construido, con lo cual una casa común y corriente de este barrio hubiera estado comprada entre 10 y 20 millones de pesos en 2007–2008. Estos precios no permiten encontrar una casa nueva y obligan, casi necesariamente, a las familias a ir a buscar en la periferia una vivienda de interés social. Estos precios están muy por debajo de los manejados en los proyectos de vivienda previstos en el centro, a partir de 52 millones de pesos en el sector mismo de Comuneros.

Refiriéndose a la administración, un miembro del Comité Interlocal confesó: “Ellos ven que hay una compensación y no miran al habitante como un actor central, no se preocupan de cómo la gente se incorpore con el desarrollo y cómo la gente puede ganar también con el Plan Centro”. Esta afirmación pone de relieve el conflicto existente en el centro entre las comunidades y la administración distrital, a pesar de los esfuerzos de esta última por construir un diálogo y por buscar mecanismos para que los habitantes y trabajadores pobres se mantengan en el centro. Las acciones llevadas a cabo hasta ahora no permiten garantizar que no haya exclusión en la ejecución del PZCB, lo que legitima la contestación social. El conflicto social que existe en el centro de Bogotá solo se podrá resolver cuando la administración pueda ofrecer las garantías legítimas que piden las organizaciones sociales, lo cual es difícil porque supone elaborar formas alternativas de producir la centralidad con más justicia social.

Conclusión

La producción de la centralidad en el centro de Bogotá tiende, en términos territoriales, a consolidar la fragmentación del centro. Los espacios de la centralidad metropolitana en devenir están fortaleciéndose, ampliándose y diferenciándose aún más de los espacios populares y marginales que los rodean. Es interesante destacar que los espacios de la centralidad metropolitana son también muy heterogéneos, ya que se estructuran en torno a tres polos que tienen unas dinámicas muy distintas: el Distrito Central de Negocios del Centro Internacional y Las Nieves, débil en cuanto a las actividades financieras, pero en fuerte proceso de recuperación de su rango con respecto a los demás centros de negocios de la ciudad; el centro histórico de La Candelaria, parcialmente en proceso de gentrificación; y el centro de comercio popular de San Victorino, cuyo crecimiento está apoyado por la administración para competir directamente con otros centros del mismo tipo como Gamarra en Lima.

Esta estrategia territorial no permite sobrepasar la tensión enunciada en la introducción entre el objetivo de consolidación de un centro competitivo y la inclusión de todos los habitantes actuales del centro. La administración distrital busca atraer inversiones privadas en el centro, de tal manera que invierte recursos públicos para adecuar los territorios y volverlos atractivos. Sin embargo, la respuesta del sector privado es incierta (Jaramillo, 2007) y no hay garantías de que se dé tal como se requiere en el modelo territorial deseado. Más bien, en los procesos actuales de renovación urbana, se observan formas de violencia en contra de los habitantes de los barrios tradicionales, cuyos derechos no son siempre respetados. La administración tiene todavía muchas dificultades para garantizar que estos procesos no conlleven exclusión. El centro que se produce en Bogotá hoy en día no puede incluir a los residentes y trabajadores pobres; en el mejor de los casos, les tolera acentuando las fronteras socioespaciales internas al centro entre espacios marginales y espacios integrados.

El fortalecimiento de la administración distrital de esta última década todavía no es suficiente para integrar las acciones de los privados

dentro de la ejecución de un modelo de ciudad democráticamente elaborado y socialmente incluyente. Los instrumentos de planeación, gestión y financiación del suelo introducidos en Colombia por la ley 388 de 1997 no permitieron regular en este sentido los procesos urbanos. Solo así se entienden las amenazas actuales sobre el patrimonio cultural, cuyo valor intrínseco para la ciudad, sin hablar de su valor económico, está siendo desconocido. Situación que se ejemplifica en las palabras de la subdirectora del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, publicadas en la revista *Cambio* N°1 334 de mayo de 2008, quien reconoce al respecto que “ante tanta presión, es difícil mantener el patrimonio. (...) Por mucho que los propietarios quieran el predio, terminan imponiéndose las lógicas del mercado”.

Bibliografía

- Aprile Gniset, Jacques (1983). *El impacto del 9 de abril sobre el centro de Bogotá*. Bogotá: Centro de Cultura Jorge Eliécer Gaitán.
- Berry, Isabelle, Agnès Deboulet y Laurence Roulleau-Berger (2007). *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, París: éd. La Découverte.
- Clerval, Anne (2008). *La gentrification à Paris intra-muros: dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Petsimeris P. et Rhein C., París: Université de Paris.
- Contreras, Yasna (2011). “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos”, *Eure*, Vol. 37, N°112: 89-113.
- Gil Beuf, Alice (2007). “Ville durable et transport collectif : le Transmi- lenio à Bogotá”. *Annales de Géographie*, N°657: 533-547
- Glass, Ruth (1964). *London: Aspects of change Report 3*. Londres: Centre for Urban Studies, MacGibbon andKee.
- Góngora, Andrés y Carlos José Suárez (2008). “Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca urbana”. *Universitas Humanística*. N°66: 107-138.

- Jaramillo, Samuel (2007). "Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá. En *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*, Carrión, Fernando: 151-202. Quito: Sede FLACSO Ecuador.
- Ludeña, Wiley. (2002). "Lima: poder, centro y centralidad: del centro nativo al centro neoliberal". *Eure*. Vol. 28, N°83: 45-65.
- Navez-Bouchanine, Françoise (2002). *La fragmentation en question. Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale? Collection Villes et entreprises*. París: Editions L'Harmattan.
- Paquette, Catherine (2006). "Des habitants pour le centre historique? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation". En *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique latine*, Rivière d'Arc, Hélène y Memoli, Maurizio: 104-125. París: Éditions Armand Colin.
- Salin, Elodie (2005). "La réhabilitation des centres anciens dans les grandes villes du Sud: entre maintien des populations pauvres et tentatives de gentrification". En *Habiter le patrimoine. Enjeux – approches – vécu*, Gravari-Barbas, Maria: 281-296. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Smith, Neil. (1996). *The new urban frontier*. New York: Routledge.
- (2003). "La gentrification généralisée: d'une anomalie locale à la "régénération" urbaine comme stratégie urbaine globale". En *Retours en ville*, Bidou-Zachariassen, Catherine: 45-72. París: Descartes & Cie.