RELATORÍA DEL CURSO DE ALTO GOBIERNO

para concejalas y concejales:

EL POT

EL POT, UN HORIZONTE COMÚN POR CONSTRUIR EN BOGOTÁ

CONTIGO LA ROMPEMOS
CANCINO

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
COLOMBIA-FESCOL

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 4

RELATORÍA DEL PRIMER DÍA

CÓMO OCUPAR EL TERRITORIO DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

— 5 —

Participantes....5

Pregunta crítica....5

Intervenciones....5

1. Carmenza Saldías: "Bogotá y la región: ¿caos o sostenibilidad?" 5
2. Angélica Camargo: "El plan de ordenamiento territorial y las necesidades de vivienda en Bogotá".... 6
3. Mario Noriega: "Composición de artículos del POT" 7
4. Andrés Hernández: "Perspectiva regional del POT de Bogotá: apuestas y desafíos" 8

Consideraciones analíticas 9

Bibliografía....10

RELATORÍA DEL SEGUNDO DÍA

NORMA URBANÍSTICA, DENSIDAD Y RENTAS DEL SUELO

— 11 —

Participantes....11

Pregunta crítica....11

Intervenciones....11

1. José Salazar: "El papel de la norma urbanística en el POT" 11
2. Mario Noriega: "Artículo 309: cálculo de la obligación urbanística de cesión".... 13
3. Angélica Camargo: "El plan de ordenamiento territorial y las necesidades de vivienda en Bogotá".... 13
4. Alex Araque: "La dimensión económica de la norma urbanística en el POT" 14

Consideraciones analíticas 16

Bibliografía....16

RELATORÍA DEL TERCER DÍA

EL COMPONENTE AMBIENTAL DEL POT DE BOGOTÁ

— 17 —

Participantes....17

Pregunta crítica....17

Intervenciones....17

1. Manuel Rodríguez Becerra: "El medio ambiente en el proyecto del POT" 17
2. Julio Fierro: "¿Es el POT de Bogotá un instrumento efectivo de adaptación a los cambios climáticos?" 18
3. Bairon Calvache: "La mirada del agua y el territorio del Distrito Capital en el POT" 19
4. Alejandro Franco: "Estructura ecológica principal y calidad ambiental en la propuesta del POT" 20

Consideraciones analíticas 22

Bibliografía 22

RELATORÍA DEL CUARTO DÍA

POT Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA

— 23 —

Participantes....23

Pregunta crítica....23

Intervenciones....23

1. Alex Araque.... 23
2. Carmenza Saldías y Santiago Carvajal Giraldo: "El modelo de no gobernanza del aeropuerto .... El Dorado y su entorno urbano regional" 24
3. José Salazar: "La ciudad de treinta minutos" El modelo de la ciudad de quince minutos 27

Consideraciones analíticas 27

Bibliografía....28

PRESENTACIÓN

El Curso de alto gobierno para concejalas y concejales: el POT, un horizonte común por construir en Bogotá, en adelante el Curso de alto gobierno, se llevó a cabo de manera virtual entre el 25 y el 28 de agosto de 2021, habiéndose planteado como un espacio para el aprendizaje y la discusión, de democracia deliberativa. Con el objetivo de que el POT sea ese horizonte que permita generar una apuesta política y de construcción colectiva, se espera que sea un punto en común para la construcción social de la ciudad y llevar a cabo grandes apuestas de ordenamiento territorial en la capital, con la participación de la ciudadanía y las instituciones. Se trató de un espacio virtual abierto para la ciudadanía por medio de la plataforma Facebook en los en vivo transmitidos en el perfil de Fescol. Con la asesoría e intervención de los expertos exponentes citados en los cuatro días de trabajo, además de la presencia y participación de las concejalas y concejales del Distrito Capital.

Los asuntos que se presentaron durante el desarrollo del Curso de alto gobierno fueron seleccionados pensando en las necesidades de la ciudad y sus habitantes, así como en el papel fundamental que tienen en la construcción de un POT apropiado para las múltiples realidades que se viven en la capital y en la construcción de un territorio que se pueda adaptar a las situaciones cambiantes que puedan aparecer en el futuro, desde la sociedad, la economía y lo ambiental. Con esta mirada, como ejes del evento se seleccionaron cuatro temas principales: vivienda digna: norma urbana y rural, uso del suelo, reactivación económica y medio ambiente.

El Curso tuvo una duración de alrededor de cuatro horas cada jornada. En ese lapso se comenzó por la intervención de los expertos, quienes realizaron una exposición de acuerdo con el tema del día, la pregunta crítica y la experiencia particular. Luego, hubo espacios de preguntas por parte de los asistentes, las cuales se resolvieron en cada caso.

Las relatorías se organizaron de forma tal que en ellas se recopiló toda la información presentada por los expertos en sus intervenciones. En las intervenciones se incluyó información que los expertos aportaron al responder las preguntas, y durante cada jornada se incluyó, bajo el título "Consideraciones analíticas", un espacio de examen, en el cual se evidenciaran puntos de vista en común y en divergencia de los expositores. Finalmente, es pertinente precisar que la extensión máxima de la relatoría y el estilo directo utilizado llevó a no incluir los textos de las preguntas formuladas.

RELATORÍA DEL PRIMER DÍA

CÓMO OCUPAR EL TERRITORIO DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

Esta relatoría da razón del evento del 25 de agosto, en el cual se llevó a cabo una introducción y presentación del Curso de alto gobierno y sus participantes, a cargo del concejal Diego Cancino. Luego se pasó a las intervenciones de los expertos: Carmenza Saldías, Angélica Camargo, Mario Noriega y Andrés Hernández, en torno a la ocupación del territorio de Bogotá y la región en los próximos años.

PARTICIPANTES

- Carmenza Saldías: docente, investigadora, economista y planificadora regional.
- Angélica Camargo: profesora en las universidades del Rosario y Sergio Arboleda.
- Mario Noriega: arquitecto y urbanista consultor.
- Andrés Hernández: profesor asociado al Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) y la Universidad de los Andes.

PREGUNTA CRÍTICA

¿Es necesario habilitar más suelo de expansión y apostarle a 1'067.525 viviendas (según el Dane) dadas las condiciones demográficas y ambientales de Bogotá? Y, en este sentido, ¿cómo entender la apuesta por un desarrollo regional integral?

INTERVENCIONES

1. Carmenza Saldías: "Bogotá y la región: ¿caos o sostenibilidad?"

Como introducción, la expositora señaló la importancia de considerar el POT de Bogotá como un componente central de la estructura urbano-regional en términos geopolíticos, económicos y sociales. En esta misma línea, consideró importante resaltar que Bogotá, como Distrito Capital, se ve afectada por los diversos fenómenos nacionales. Por lo tanto, es importante entender que las decisiones que se tomen con respecto al ordenamiento pueden ayudar a cambiar o a mantener el modelo tradicional de ciudad que se ha construido para y desde la ciudad.

Es necesario que Bogotá ponga en cuestión el rol que se le asignó en el país desde hace más de setenta años, cuando se buscó impulsarla y sacar a la gente del campo para llevarla a ser trabajadores de esa ciudad emergente. No obstante, hoy es importante preguntarnos si queremos continuar con el proceso de expulsión del campo a la ciudad o si, por el contrario, buscamos contener un sistema de ciudad primada y promover una gran red urbano-regional, en la cual se generen espacios productivos en torno a las grandes ciudades. Planteó la importancia de integrar productivamente a los campos y pensar en un sistema urbano-regional que, según las nuevas tendencias, estimula el desarrollo de ciudades medias.

La experta puso en la mira el papel del POT y su importancia en términos nacionales, regionales, políticos, económicos, urbanísticos, del modelo de país, entre

otros; planteó una serie de preguntas clave a la hora de determinar el tipo de ciudad y región que se quiere modelar conforme al POT:

- ¿Qué ciudad y región debemos habitar?
- ¿Cómo vamos a lograrlo?
- ¿Quién va a hacer qué?
- ¿Cuánto tiempo va a tomar?
- ¿Cuánto costará y cómo vamos a pagar?
- ¿Cómo vamos a saber que vamos bien?

Conforme a estas preguntas clave para generar un POT de la Bogotá que se construirá los próximos años, expresó la importancia de tener en mente que vivimos en un mundo con nuevas restricciones y que en pandemia/pos pandemia debemos pensar en nuevos manejos y espacios sociales. También en términos ecológicos vivimos una realidad de cambio climático y de crisis climática, que requiere de nuevas consideraciones. Finalmente, señaló que el Banco Mundial ha planteado que en los próximos años podemos llegar a vivir un "gran reseteo" que oriente la economía hacia dinámicas colaborativas. Entonces, debemos preguntarnos, ¿todos estos nuevos requerimientos nos piden tener otro tipo de ordenamiento territorial?

Por eso mismo, abogó por una integración regional más allá de los escenarios tradicionales construidos en los últimos setenta años. Planteó la importancia de generar una red urbano-regional con la cual llevar la sostenibilidad y la producción más allá de Bogotá para generar oportunidades y redes a una escala nacional, en una apuesta geo-socio-política de gran poder.

En términos del orden territorial de la capital colombiana, estableció que es importante ordenar el suroccidente y norte para abrirse a otras ciudades. En este sentido, propuso pensar el aeropuerto como punto de sostenibilidad y conexión nacional e internacional. Por lo cual, no se puede entender a Bogotá sin región.

Cómo conclusión, recomendó una reflexión sobre cómo se ha diseñado en los últimos años el ordenamiento territorial de Bogotá, especialmente a manos de los grandes constructores y dueños de la tierra en función de las necesidades y consideraciones del mercado, teniendo en cuenta que ese tipo de ordenamiento territorial lo pagan de distintas maneras, y a largo plazo, los ciudadanos, la economía y el territorio.

2. Angélica Camargo: "El plan de ordenamiento territorial y las necesidades de vivienda en Bogotá"

Esta intervención nace de la preocupación por las necesidades de vivienda en Bogotá y la forma en que el POT contribuye a resolverlas. En este sentido, como la propuesta del POT parte de entender esta necesidad planteando que se deben construir 1'065.527 viviendas, es necesario analizar de dónde viene esta cantidad y ver si en realidad resume las necesidades de la vivienda en Bogotá.

Para empezar, Camargo consideró que debe señalarse que la cifra surge de las proyecciones de formación de nuevos hogares generadas por el Dane; no obstante, al analizar el comportamiento histórico de la formación de hogares a largo plazo, desde 1964 hasta 2018, esta proyección no parece consistente. Sin embargo, en la formulación del POT se parte del supuesto de que por cada nuevo hogar se requiere la construcción de una nueva vivienda, lo cual es una equivocación. Para generar una política de suelo y vivienda ajustada a las necesidades de vivienda se deben entender no solamente las dinámicas sociales y poblacionales, sino también las transformaciones del stock de vivienda existente y su papel en el mercado residencial.

Suponer que por cada nuevo hogar se requiere construir una nueva vivienda es desconocer el potencial que tiene el stock construido de generar nueva oferta residencial y la importancia de la vivienda usada y en arriendo en la configuración del mercado habitacional. Por ejemplo, los hogares, como las personas, tienen ciclos, y así como se forman, con el tiempo, con la muerte del jefe de hogar o su núcleo, el hogar también muere y muchas veces en ese proceso se liberan

viviendas a la oferta. También se liberan viviendas que se suman a la oferta residencial cuando un hogar que migra, por ejemplo, a algún municipio de la Sabana, deja libre su vivienda en Bogotá para vender o arrendar. En tercer lugar, es importante tener en cuenta las dinámicas del stock existente: actualmente se está generando una oferta considerable de viviendas mediante la subdivisión de edificaciones que antiguamente se construyeron para una sola familia. Lo anterior sin contar con las viviendas desocupadas registradas en el último censo, cerca de 120.000, las cuales deben movilizarse en el mercado habitacional. Finalmente, es importante entender que la relación entre hogares y viviendas no es necesariamente una relación uno a uno. En los sectores populares es común compartir la vivienda con otros hogares, y en el mundo son cada vez más frecuentes arreglos de vivienda compartida en espacios estudiantiles y otros tipos de *co-housing*. Así que compartir la vivienda no es siempre una situación deficitaria o precaria. La presentación concluye que en Bogotá no se necesita construir esa cantidad de viviendas, las estadísticas de producción de vivienda nueva ya muestran esa tendencia. Por tanto, se debe establecer con precisión el potencial del stock existente para generar la mayor oferta posible en condiciones habitacionales y de calidad urbana adecuadas.

3. Mario Noriega: "Composición de artículos del POT"

Durante esta intervención se hizo un análisis general del POT teniendo en cuenta las tres versiones presentadas ante distintas instituciones: la de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), y dos en el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD). Básicamente, el POT estará conformado por estudios técnicos, planos del territorio y una serie de normas plasmadas en un acuerdo. Si se mantiene lo presentado al CTPD, el Concejo recibirá 687 artículos para debate y revisión en tiempo insuficiente: noventa días. En consecuencia, Noriega propuso discriminar los artículos y que se examinen los más importantes, y se piense en una estrategia para abordar y depurar los textos del proyecto que no sean sustanciales.

Así, en primer lugar, señaló que alrededor del 25% de los artículos no pasan lo que él denomina "la prueba del no", consistente en ver si siguen teniendo sentido cuando se cambia su enunciado de afirmación a negación. En el caso de los artículos que no tengan sentido, significa que sobran, pues son muy obvios, con lo cual el 25% del texto se puede reducir a no más de diez artículos, suficientes para determinar conceptos.

Segundo, se pueden eliminar todos aquellos artículos respecto de los cuales el mismo POT señala que son asuntos que no están listos, aspectos para los cuales se "está pidiendo tiempo y/o autorización para realizar estudios posteriores". No tiene sentido mantenerlos dentro del Plan cuando se sabe que no hay forma de aplicarlos. Por ejemplo, el proyecto de POT no establece claramente cómo será el aumento del índice de construcción en planes parciales (asunto en el que profundizará en la sesión del segundo día), tampoco se determina el método utilizado para definir la densidad de los planes parciales, no se establece nivel de detalle para estudio de zonas de riesgo ni se señala delimitación de barrios vitales o de corredores verdes. Con este método consideró que también se puede depurar alrededor del 25% del articulado.

De otra parte, encuentra que aproximadamente el 40% de los artículos se pueden clasificar como "anodinos", en tanto repiten información dada en un primer artículo sin aportar mayores cambios o especificaciones que justifiquen su existencia dentro del POT. Finalmente, tras esta depuración del 90% de los artículos resta el 10% más importante, que clasificó en dos categorías: los que se deben analizar en detalle por la importancia de lo que proponen y los que regulan y determinan normativas, pero no definen lo que es importante y se deben complementar.

Además, se ocupó del aspecto regional señalando que una posible solución a las necesidades de vivienda en la ciudad puede ser el establecimiento de una red de nodos regionales densos que integre los municipios aledaños. Presentó como ejemplo el caso de Madrid, España, que, en situación similar a Bogotá, en los años

setenta decidió crear un sistema de trenes de cercanías para distribuir vivienda, equipamientos y empleo regional. De igual manera, destacó que el POT tiene un doble discurso contradictorio. Por un lado, habla de generar desarrollo regional, pero por otro todas las acciones y las inversiones se concentran en Bogotá. Esta situación resulta problemática en tanto considera que trabajar con la región es una solución para los problemas de la capital y debe de ser un objetivo del modelo de ciudad que se busca construir, pero con acciones específicas que no se ven en la propuesta de POT.

Proyectos como Lagos de Torca y Regiotram son ejemplo de la contradicción. Se impulsa como proyecto prioritario Lagos de Torca, que concentra la vivienda en Bogotá, pero se deja sin definir técnicamente el Regiotram, especialmente en el aspecto más crucial: las intersecciones cuando atraviesa la ciudad. Este proyecto queda totalmente indefinido y podría ser el más importante para iniciar la construcción de región.

Concluyó con la pregunta (que no responde el proyecto de POT) "¿Cuál es el objetivo regional "real" de este POT?".

4. Andrés Hernández: "Perspectiva regional del POT de Bogotá: apuestas y desafíos"

En su exposición analizó el discurso en el POT y la apuesta regional que se plantea, pasando por la revisión de cartografías, escalas y determinantes de superior jerarquía. Puso en evidencia que en el artículo referente a los objetivos del POT se habla de un trabajo regional desde la protección de la estructura ecológica principal sabanera y el aumento de las capacidades de resiliencia del territorio en caso de algún tipo de desastre. A estos dos objetivos regionales se agregan los siguientes, más enfocados en la ciudad: mejorar el entorno de la capital, especialmente en los aspectos de movilidad; revitalizar a Bogotá por medio de las necesidades habitacionales; y estimular la economía y la creación de empleos mediante la consolidación de los núcleos productivos.

Señaló que es importante entender el POT por medio de las tres grandes estructuras principales y el modelo de ocupación. La primera estructura sería la ambiental biofísica, la cual contiene cuatro grandes apuestas. La primera es el río como eje de integración regional, al tiempo que se haga un trabajo de restauración ecológica según lo determinado por la CAR. La segunda es la reserva Thomas van der Hammen como una reserva forestal en medio de la aglomeración urbana, justificada desde la idea de controlar la conurbación regional y proteger el paisaje sabanero. La tercera apuesta, relacionada con la anterior, plantea la idea de generar un gran corredor ambiental entre los páramos y humedales del territorio con la reserva Thomas van der Hammen, y busca articular la reserva del bosque oriental con los páramos de Chingaza, Sumapaz y Cruz Verde. La cuarta gran apuesta en términos ambientales dentro de este POT es ampliar las áreas complementarias para la conservación.

La segunda estructura planteada es la de movilidad y conectividad urbano-regional. Es necesario aclarar que esta se relaciona muy de cerca con la estructura funcional y de soporte en aspectos como el abastecimiento, el tratamiento y la distribución del recurso hídrico y el sistema de gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, va a enfocarse principalmente en la red de conectividad en la región y los vínculos de conectividad y configuración del suelo urbano-rural. Ahora bien, en términos de movilidad y conectividad la primera apuesta que se hace es por un sistema de transporte masivo regional en donde se consiga integrar una red férrea de corredores de alta capacidad para el transporte público urbano-regional dentro de la ciudad de Bogotá, por medio de la articulación de proyectos como Regiotram y Metro con Transmilenio y Cable. Segundo, recalca la apuesta por generar centros de intercambio nodal que permitan integrar el uso de diferentes modos y medios de transporte, frente a la deficiente movilidad y congestión en la ciudad capital. Tercero, el POT le apuesta a la creación de corredores de integración regional fortalecidos y en marcha. Se entiende que la apuesta en movilidad busca fundamentarse en las interdependencias municipales para atender los mayores vectores de conmutación, apoyar

los procesos de disminución de los desequilibrios al dar acceso a soportes urbanos y oportunidades de empleo, y desarrollar todo un plan de impacto económico, aunque están por verse los medios de financiación.

Finalmente, la tercera estructura es la socioeconómica, de la cual expuso las ventajas y beneficios de las aglomeraciones. En general, la región se enfrenta al reto de disminuir los desequilibrios en el territorio por las divergencias entre concentración poblacional y oferta de vivienda, empleo y comercio y los servicios de alta jerarquía, por lo cual en Bogotá se buscaría que la población acceda a estos mediante los beneficios de la aglomeración. Por otra parte, en términos socioeconómicos se buscaría atender el crecimiento poblacional y la demanda de suelo urbano que requiere un esfuerzo supramunicipal para capturar los beneficios de la actividad inmobiliaria regional y mejorar las condiciones de conmutación. Para cumplir con estas metas de la estructura socioeconómica se plantean las actuaciones estratégicas para consolidar la economía de la aglomeración, el desarrollo urbano con reactivación económica, al igual que reinterpretar los bordes urbanos como áreas de revitalización económica e integración regional, desarrollar áreas de centralidad metropolitana que presten los servicios y centralizar el abasto en función de la seguridad alimentaria. La última gran apuesta que se señala en este aspecto es la de aglomeración en el aeropuerto como espacio central en la región cundinamarquesa.

Con las estructuras analizadas pasó a destacar que en este POT se potencian los conflictos territoriales existentes. En términos ambientales, se enfrentan problemáticas en valles fluviales, humedales, territorios de la reserva Van der Hammen, entre otros. En movilidad se pueden presentar efectos no esperados con mayores dificultades al territorio urbano-regional. Y en el aspecto socioeconómico se enfrenta diferentes retos como alcanzar los beneficios reales de la aglomeración, impulsar la revitalización sin gentrificación e impulsar modelos de gobernanza participativa.

Otro problema que encuentra en el POT es que no es clara la relación entre los determinantes de superior jerarquía. De igual forma, no se establece la manera en que se integran las directrices del documento "Visión Cundinamarca". Para finalizar establece que en este POT se generan escalas por áreas temáticas, lo que implica una ruptura respecto a las escalas del anterior Plan, las cuales habían sido pautadas con los actores del territorio. Esto quiere decir que cada una de las escalas definiría sus propios espacios, planes, áreas de trabajo, entre otros, sin tener en cuenta la articulación regional. De tal suerte, se generaría un modelo de gobernanza que a nivel urbano esté dado por las grandes empresas que manejan las operaciones estratégicas en cada una de las escalas. Por otro lado, regionalmente se consolidaría la autoridad en movilidad. Esta separación de los modelos de gobernanza puede agudizar las problemáticas en el territorio.

CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

Se establecerá relación entre las intervenciones y posiciones de los expositores que participaron en este día del evento, para lo cual es necesario aclarar que los cuatro participantes se enfocaron en áreas diferentes del POT, por lo cual no existe información suficiente para establecer divergencias marcadas. Por otra parte, los puntos de encuentro están presentes, pero no son numerosos.

En principio, es necesario destacar que el profesor Mario Noriega rescata la idea de trabajar en conjunto con la región para solucionar los problemas de Bogotá, específicamente en cuanto a espacios habitacionales, de la misma forma en que Carmenza Saldías rescata la de que el POT debe ser construido en relación con la región y no solo enfocado en la capital. Este asunto se relaciona también con la visión de Angélica Camargo, quien recalca que para solucionar los problemas habitacionales de Bogotá deben entenderse las dinámicas de la ciudad. No obstante, ella no busca particularmente ayuda en la región para solucionar estos problemas.

Por otra parte, Andrés Hernández habla de los proyectos de movilidad y conectividad entre la ciudad y la

región, recalcando la importancia de estos proyectos a la hora de generar inversión y oportunidades dentro de la ciudad y la zona metropolitana. Esta visión se vincula con la propuesta de Carmenza Saldías de apostar a la ciudad-región para generar centros de desarrollo productivo en la región y no centralizar todo en el Distrito Capital. Sobre este mismo asunto, Noriega rescata la necesidad e importancia de generar vínculos y conectividad con el territorio por medio de proyectos como Regiotram. Sin embargo, pone en duda los planes de financiación, compromiso, discurso, entre otros, los cuales no están suficientemente avanzados. Es necesario señalar que en su intervención Andrés Hernández también puso en duda muchos de los planes y proyectos que se plantean desde el POT en discusión.

BIBLIOGRAFÍA

Video: "Curso de alto gobierno para concejalas y concejales: El POT, un horizonte común por construir en Bogotá". Día 1. Facebook. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). 25 de agosto de 2020. https://fb.watch/7OIdpciX0C/

RELATORÍA DEL SEGUNDO DÍA
NORMA URBANÍSTICA, DENSIDAD Y RENTAS DEL SUELO

Esta relatoría da razón del evento del 26 de agosto. Se desarrollaron cuatro intervenciones por parte de los expertos José Salazar, Angélica Camargo, Mario Noriega y Alex Araque. Estas intervenciones giraron en torno a norma urbanística, densidad y rentas del suelo.

PARTICIPANTES

- José Salazar: arquitecto urbanista y docente de la Universidad Nacional de Colombia.
- Angélica Camargo: profesora en las universidades del Rosario y Sergio Arboleda.
- Mario Noriega: arquitecto y urbanista consultor.
- Alex Araque: director de la Maestría en Economía Urbana y Regional de la Universidad Sergio Arboleda y del grupo de investigación GIPE en Colciencias.

PREGUNTA CRÍTICA

¿Cómo transforma la ciudad la norma urbanística y propicia la generación de rentas del suelo, su recuperación y redistribución?

INTERVENCIONES

1. José Salazar: "El papel de la norma urbanística en el POT"

Comenzó su intervención dando un repaso histórico a la forma en que se enfocaron los planes de ordenamiento territorial en Bogotá desde la década setenta del siglo pasado hasta la actualidad. Mostró como a partir de los años setenta los planes urbanos enfatizaron como elemento principal la adopción de normas para regular la construcción y los bienes raíces del sector privado, enfoque que se exacerbó al final de la década de los setenta y en las de los ochenta y noventa mediante los acuerdos 7 de 1979 y 6 de 1990, verdaderos códigos de normas que reemplazaron la planeación urbana. Se debilitó la actuación pública en favor de las decisiones del sector privado sobre la ciudad y el territorio, pues estos planes no definieron planes o proyectos públicos.

Cuando se formularon los primeros POT se introdujo la idea de orientar la inversión pública hacia proyectos que favorecieran la organización del territorio en función de mejorar el hábitat para la población, especialmente en términos de políticas de salud, vivienda, ambiente y educación, entre otras. Con esto cambió la mirada que se tenía sobre la planeación urbana. Sin embargo, las normas reguladoras siguen siendo un elemento principal en los POT, sobre todo en los de primera generación. La idea que se tiene sobre el POT actual es una suma de código normativo y "modelo de ciudad" del alcalde de turno, que ha visto en este instrumento la posibilidad de dejar plasmada su concepción de ciudad para el futuro.

Expuso las características principales de las normas urbanísticas adoptadas, precisando que en el POT se incluyen una serie de "discursos" sobre aspectos estructurales de la ciudad, como el cambio climático, que no se articulan con la normativa. Es decir que el POT se elabora sobre un modelo de ciudad "discursivo" que no se aplica a las decisiones principales de planeación, que para este texto son las normas urbanísticas. De manera que, muchas veces, la normativa se genera a partir de un discurso que tiene más que ver con la rentabilidad

de los negocios de construcción que con los otros aspectos que el mismo POT ha señalado como objetivos o políticas. Así, por ejemplo, el modelo de ciudad densa y compacta, promovido por los organismos internacionales como necesario para evitar la expansión excesiva y el consumo indiscriminado de áreas rurales, es un pretexto para aumentar indiscriminadamente las densidades de la ciudad hasta niveles del contexto internacional. Los cuadros muestran que Bogotá se encuentra en el puesto 46 del mundo en densidades, teniendo por encima solo ciudades asiáticas y africanas. Es, después de Caracas, cuyos datos no son muy confiables, la ciudad más densa de occidente (Europa y América). Otro cuadro muestra como las densidades poblacionales en grandes ciudades están disminuyendo globalmente, mientras que la de Bogotá aumenta.

En la propuesta actual del POT se plantean normas que siguen parámetros generales que explican su formulación (incluyendo modelación econométrica), pero que no justifican su articulación a un modelo u objetivo. Así, por ejemplo, se presenta como sustento el alto déficit de vivienda, ya cuestionado, como justificación de normas y "peripecias contables" que buscan aumentar la edificabilidad en un sector y justificar las construcciones planeadas, es decir, se aumenta el índice de construcción y se exigen menores cesiones y equipamientos, lo cual resulta contradictorio y polémico porque estos índices son mayores y las cesiones menores para los proyectos de vivienda social, que está dirigida a la población que más necesita y hace uso de este tipo de espacios y dotaciones. Todo ello bajo la lógica de la mayor rentabilidad.

Por otra parte, se establece que la norma sea igual en toda la ciudad, lo que parece inadecuado en una como Bogotá que en cada uno de sus sectores y zonas tiene particularidades y realidades que necesitan de diversas soluciones. Pareciera que el modelo de ciudad que se está planteando en este POT busca generar una ciudad homogénea y rentable, porque en la norma se está promoviendo la renovación urbana, más de 6.000 ha, excesivas para la ciudad.

Los lugares para hacer "renovación urbana" se establecen de acuerdo con los "soportes urbanos" existentes: amplitud de las vías, presencia de parques y otros espacios públicos, redes de servicios públicos con suficiencia, entre otros. Es una opción muy discutible pues haría que la ciudad fuera toda homogénea, a mayor amplitud de vía, mayor altura, que fue un principio establecido en los años veinte del siglo pasado (hace ya cien años) en el movimiento de arquitectura y urbanismo moderno que muestran las gráficas; un principio que ha sido dejado de lado en todas las ciudades que, por principio, no son homogéneas. Al contrario, es en la diversidad de lugares, densidades y espacios urbanos en lo que basan su constitución como grandes ciudades, caso de Nueva York, París o Barcelona, para mencionar solo unos. Allí, hay diversas situaciones que se mantienen como espacios urbanos de gran calidad. Por ejemplo, los Campos Elíseos en París o el Paseo de Gracia de Barcelona; si aquí aplicáramos la norma del POT se podrían hacer edificios de veinte o treinta pisos y no los de siete que se mantienen como norma. Y al revés, en la Quinta Avenida de Nueva York las alturas son excesivas y habría que limitar los edificios, de sesenta u ochenta pisos, a veinte o treinta. De manera que una norma de ese tipo es una concepción muy estrecha del urbanismo que puede refutarse con la abundante experiencia internacional.

Pero además no se exige plan parcial para ciertos proyectos, de manera que el índice de edificabilidad se puede aumentar (no se sabe hasta donde pues no se define el límite de aumento) y la cesión es apenas de 2 m^2 por habitante, lo que implica que cada proyecto de renovación aumenta el déficit que el propio POT propone de 6 m^2 por habitante (ya pequeño).

La forma como se han elaborado los POT, y este sigue el modelo, ha implicado un círculo vicioso en que cada año se aumenta el índice de edificabilidad debido al aumento del precio de los predios que, a su vez, implica un nuevo aumento de la edificabilidad en el siguiente POT, y así sucesivamente hasta alcanzar los límites absurdos a los que hemos llegado. Los índices de edificabilidad

establecidos en este POT son demasiado altos para los niveles internacionales. Además, las normas están diseñadas predio a predio, de manera que un edificio nuevo está diseñado para empatar con otro edificio nuevo y no con la construcción existente en su vecindario, lo que ha generado desvalorización general de los barrios, pues las viviendas existentes empiezan a valorarse como "el valor del predio para construir un nuevo edificio" y no como lugar para vivir, de manera que nadie vuelve a invertir un peso en su casa o en su barrio. Todo esto confirma que la lógica de la norma urbana (en renovación o en consolidación) está pensada para que el nuevo proyecto sea rentable, de manera que todo lo que hay es desechable. Las normas se justifican con base en "modelaciones de rentabilidad", lo que determina su valor, privilegiando lo nuevo y el aumento de la edificabilidad.

La renovación urbana se toma como la única respuesta posible a la modelación y construcción de Bogotá. Dando borrón y cuenta nueva a toda una ciudad que se ha construido durante más de cien años.

2. Mario Noriega: "Artículo 309: cálculo de la obligación urbanística de cesión"

En su intervención, muy ligada a la anterior, analizó el artículo 309 del POT e hizo un ejercicio de modelación precisando que los artículos en este Plan generalmente no son completos en sí mismos, toda vez que requieren especificaciones que se complementan en artículos anteriores o subsiguientes.

La intención de la normativa urbanística parece concentrarse en satisfacer las demandas del gremio constructor, generando un urbanismo que no es de tejer la ciudad y crear espacios, sino de cumplir con unas fórmulas de rentabilidad en Excel. Se priorizan cifras y rentabilidad. Inicialmente, el expositor explicó la manera en que funciona el negocio de la construcción en términos rentables, económicos, y su relación con la normativa, específicamente de este artículo del POT. Mostró cómo, en el tratamiento de renovación urbana al que se refiere el artículo 309, entre más se adquieren predios y se engloban, más se logra aumentar el índice de construcción. Esto genera menos espacio público por persona y una hiperdensidad que no le trae ningún beneficio a la ciudad, aunque 'aparentemente' se hayan pagado unas 'cargas', que según el análisis son mínimas comparadas con los beneficios para el promotor inmobiliario. De otra parte, si se engloban predios hasta conformar 3 hectáreas se obtiene un índice de construcción de 7 sin necesidad de tramitar plan parcial. Esto es un incentivo a la demolición en las 6.899 hectáreas designadas como de renovación urbana: ¡casi una cuarta parte de la ciudad!

El principal problema de esta propuesta del POT centrada en cifras, rentabilidad e índice de construcción exagerados, es la hiperdensidad poblacional que se genera. Si bien el expositor reconoce la probabilidad de que el nivel máximo de construcción propuesto en el POT no se llegue a cumplir (más de 6,8 millones de viviendas) por las características del mercado inmobiliario, destacó que la aplicación, aunque sea un mínimo de este plan, puede generar consecuencias abrumadoras para el territorio. Asimismo, señaló que evidentemente es un plan desmesurado y exagerado para las necesidades reales de vivienda que se ha medido, de un millón de unidades.

3. Angélica Camargo: "El plan de ordenamiento territorial y las necesidades de vivienda en Bogotá"

La intervención de Angélica Camargo se enfocó en el papel del POT para resolver las necesidades de vivienda. Por esto mismo comenzó la presentación con lo que según el decreto 1232 de 2020 debe contener el Plan de Ordenamiento en materia de vivienda:

> Componente urbano 2.6.
>
> Los objetivos, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas de vivienda de interés social, que permita entender:
>
> (i) La solución del déficit habitacional actual y proyectado en la vigencia del Plan.
>
> (ii) La reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, así como las acciones para evitar que vuelvan a ser ocupadas.

(iii) Las necesidades de mejoramiento integral de vivienda.

(iv) La definición de prioridades, criterios y directrices para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

(v) El desarrollo de programas de vivienda de interés social.

(vi) En el suelo de expansión urbana determinar los porcentajes del suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Asimismo, se podrá establecer la localización de terrenos para el desarrollo específico del proyecto de vivienda de interés social.

La expositora concluye que el papel del POT es fundamental para abordar las necesidades de acceso a suelo y vivienda y debe dejar planteados los elementos para articular los objetivos en materia de vivienda con las políticas habitacionales contenidas en los planes de desarrollo de los próximos alcaldes.

En cuanto a las necesidades de vivienda, resaltó como principal problema habitacional el déficit cualitativo, actualmente de 254.342 hogares, correspondiente a factores de hacinamiento, ausencia de servicios o materiales de baja calidad. Por otro lado, en términos de asequibilidad de la vivienda, según estudios de la Secretaría Distrital de Planeación, 20% de la población se encuentra fuera del mercado, puesto que no puede pagar por ninguna vivienda formal disponible (esto corresponde a la población que gane menos de dos salarios mínimos). Teniendo en cuenta la pandemia y la disminución de los ingresos que generó, actualmente este 20% puede llegar casi al 50% de la población. Por lo anterior, para solucionar su necesidad de vivienda un porcentaje muy importante debe recurrir a la informalidad.

Mencionó que el problema no debe entenderse solo como una cuestión de oferta, ya que actualmente se está construyendo una gran cantidad de vivienda social. En 2021 se ha registrado la venta de más de diecisiete mil viviendas de interés social, pero solo se habían asignado cerca de dos mil ochocientos subsidios, por lo que la mayoría de las viviendas de interés social se están quedando en manos de inversionistas o jóvenes de clase media. Es un problema de asequibilidad, de capacidad de pago y de gestión de suelo. El principal reto de la política pública es la articulación de la oferta y la demanda de bajos ingresos.

La propuesta de POT no establece metas e instrumentos claros para abordar el déficit cualitativo de vivienda, aunque mejorar los trámites de reconocimiento de edificaciones es un buen paso. Por otra parte, obligar a los nuevos proyectos en todos los tratamientos a construir vivienda de interés social y prioritario es un buen instrumento, pero insuficiente, máxime si no se garantiza que todas las construidas mediante esta obligación lleguen a las personas que realmente las necesitan. Por lo tanto, se deben garantizar altos estándares de habitabilidad y de localización y priorizar la construcción de vivienda de interés prioritario.

La intervención terminó con una serie de reflexiones en torno a varias de las cuestiones ya trabajadas. Primero, entender que Bogotá necesita producir muchas menos viviendas de las proyectadas en el POT, seguramente no más de 400.000, el mercado ya está dando señales en este sentido. Por otra parte, esta propuesta excluye zonas muy deficitarias y densas del tratamiento de mejoramiento, lo que puede promover aún más su densificación y la expulsión de población de bajos ingresos a zonas periféricas. Finalmente, destacó que en términos de recuperación de plusvalía las medidas tomadas en el POT son "tímidas", inclusive algunos de los instrumentos tienden a ser regresivos, como los sistemas de reparto cerrados en las actuaciones estratégicas.

4. Alex Araque: "La dimensión económica de la norma urbanística en el POT"

En su presentación buscó conectar las normativas y problemáticas expuestas por sus compañeros con la dimensión económica, mediante la conexión de la renta del suelo (*bid rent*) con la ocupación del suelo y el papel de la norma y el rol de la administración ante las dinámicas de mercado.

Explicó el concepto de la renta ofertada, *bid rent*, en una economía capitalista en donde los dos actores principales son los productores, quienes tienen el capital, y los trabajadores, quienes ponen la mano de obra. La suma del pago por poner a trabajar un capital y el pago de salarios a los trabajadores será lo que define el precio de un producto.

El segundo elemento importante en este escenario económico es la competencia, la cual se presenta en cualquier tipo de oferentes de servicios: financieros, educativos, comercio, vivienda, entre otros. Luego de pagar el costo del capital y el costo por la mano de obra, lo que se produzca en ganancias en ventas se transfiere a pagar la renta del suelo. Teniendo en cuenta, en general, esta condición, los productores se localizan en el territorio. Como se observa, la renta del suelo es un residual de las ventas de los productores descontados los costos. En este sentido, es muy importante señalar que la renta del suelo no forma parte del precio de los productos.

Por su parte, los hogares o las personas se localizan en uno u otro lugar dependiendo de que puedan costear, primero, las necesidades básicas como alimentos, vestuario, educación y servicios, y lo restante lo dedican a ofertar renta del suelo. La renta del suelo y los costos de transporte son las dos caras de la misma moneda. Si el hogar tiene un ingreso alto pagará una renta del suelo alta para no pagar costos de transporte, si tiene un ingreso bajo deberá viajar largas distancias de su trabajo a su vivienda por cuanto su costo de transporte es bajo.

En este mismo sentido señaló que el incremento poblacional, derivado del diferencial de salarios, genera una fuerte presión sobre la estructura de la ciudad, lo cual hace que los precios del suelo comiencen a subir. Es importante señalar que la presión de demanda hace subir el precio de la vivienda y de allí sube el precio del suelo, y no al revés. Así las cosas, todas las cargas sobre el precio del suelo no afectarán el precio de la vivienda o del espacio edificado en la ciudad. Por esto es necesario que la administración distrital intervenga con credibilidad para tener control urbano. Con acciones como ampliar las áreas comerciales y las zonas residenciales, densificar al incrementar la altura de los edificios, dirige las fuerzas del mercado en función del modelo de ciudad para promover el desarrollo. Si amplía el perímetro urbano, el costo del desarrollo urbano lo asumen las zonas rurales. Adicionalmente, el control urbano y la legitimación de dinámicas del mercado puede ayudar a que económicamente se aprovechen las plusvalías del suelo para financiar mejor la ciudad.

De acuerdo con su análisis, en Bogotá la ocupación territorial y la estructura urbana han sido dirigidas conforme determinan las fuerzas del mercado. Esto evidencia que el control gubernamental es insuficiente, lo que ha generado una ocupación del territorio acelerada y dinámicas de informalidad metropolitana. A este respecto señaló que la dinámica de la actividad económica ha marcado fuertemente el crecimiento de la actividad constructora de la ciudad. Destacó asimismo que la ciudad de quince minutos debe hacerse fuera de Bogotá, porque es muy difícil aplicar esta teoría a la realidad de la capital. En el mismo sentido, el expositor puso de relieve que en Bogotá la administración no ha podido dirigir las fuerzas del mercado, utilizar la mezcla de usos del suelo y las densidades para generar un desarrollo equilibrado en el territorio.

Dejar a las fuerzas del mercado como planificador de la ciudad ha llevado a que la vivienda en Bogotá sea muy costosa, por lo cual alrededor del 50% de la población vive en arriendo. Es necesario ver la vivienda desde otra perspectiva por cuanto, de forma paralela, los costos de producirla son bajos y van en declive, mientras que su precio está en aumentando.

En este sentido recalcó que no es admisible la justificación del gremio de la construcción, que argumenta que al subir el precio del suelo sube el precio de la construcción, puesto que son dos dinámicas del mercado completamente aparte. Asimismo, es necesario entender que el constructor no necesariamente es el mismo propietario del suelo. Como ejemplo de esto en términos económicos, señaló que el porcentaje promedio de ganancias del constructor es de 46%, pero en proyectos de vivienda en Bogotá el porcentaje de ganancias del

propietario del suelo es de 375%. Por esta razón, las cargas se deben asignar al uso del suelo y no al constructor, para que las pague el propietario del suelo. Todo lo anterior sin que se afecte el precio de la vivienda.

CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

Es necesario anotar que los cuatro participantes presentaron intervenciones complementarias respecto al tema en cuestión, aun cuando sustancialmente diferentes entre ellas. Esto permite que más que puntos de encuentro se presenten puntos de continuidad de los discursos. En el mismo sentido, los puntos de divergencia fueron, básicamente, inexistentes.

Es importante señalar, primero, que los cuatro interventores coincidieron en que la norma urbanística en Bogotá ha sido controlada y dejada en manos y beneficio del sector constructor y de los propietarios del suelo. También resaltaron que en el POT se prioriza la urbanización de la ciudad, incluso cuando no es lo más apropiado, bien sea por la cantidad de viviendas proyectadas o por el precio.

Segundo, Angélica Camargo y Alex Araque coincidieron en que parte del problema de la vivienda en Bogotá se relaciona con la accesibilidad a su oferta en el mercado, toda vez que los precios de los inmuebles son demasiado altos para que la población que los necesita pueda pagarlos. Recalcaron igualmente que las cargas deben ser asignadas mejor y con mejores condiciones, para que beneficien a la ciudad y, en especial, para recuperar plusvalía.

Tercero, José Salazar y Mario Noriega pusieron especial atención al asunto de la rentabilidad. Con respecto a esto, señalaron que el POT piensa más en la rentabilidad del sector constructor o en la que puedan generar cierto tipo de proyectos que en las necesidades o en la planeación del ordenamiento territorial de la ciudad como un factor que determina el modelo de ciudad a construir.

BIBLIOGRAFÍA

Video: "Curso de alto gobierno para concejales y concejales: El POT, un horizonte común por construir en Bogotá". Día 2. Facebook. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). 26 de agosto de 2020. https://fb.watch/7OJlzw6ZCn/

RELATORÍA DEL TERCER DÍA
EL COMPONENTE AMBIENTAL DEL POT DE BOGOTÁ

Esta relatoría resume el evento del 27 de agosto. Se desarrollaron cuatro intervenciones por parte de los expertos Julio Fierro, Manuel Rodríguez Becerra, Bairon Calvache y Alejandro Franco. Estas intervenciones giraron en torno a la cuestión ambiental en el POT de Bogotá.

PARTICIPANTES

- Julio Fierro: geólogo.
- Manuel Rodríguez Becerra: exministro de Medio Ambiente.
- Bairon Calvache: ingeniero civil con maestría en recursos hidráulicos, investigador y profesor de la Universidad de la Salle.
- Alejandro Franco: biólogo experto en restauración de ecosistemas acuáticos en entornos urbanos.

PREGUNTA CRÍTICA

¿Es el POT de Bogotá un instrumento efectivo de adaptación a los cambios ambientales?

INTERVENCIONES

1. Manuel Rodríguez Becerra: "El medio ambiente en el proyecto del POT"

Comenzó expresando que trabajó en el comité encargado de dar directrices sobre el POT en discusión en materias ambientales. Aclaró que su visión del Plan se enfoca en que se presenta un gran avance respecto de la estructura ecológica principal de Bogotá, porque hay un reconocimiento creciente a la idea de la interdependencia entre la ciudad construida y los ecosistemas y sus servicios, pues se entiende que la supervivencia de estos ecosistemas y de la ciudad están intrínsecamente relacionados.

Señaló que el POT de Bogotá contribuye a detener el declive de la biodiversidad, a mitigar y generar adaptación al cambio climático y a proteger los suelos y los recursos hídricos. Es así como se determinan cuatro espacios con gran importancia ambiental: áreas del sistema nacional de áreas protegidas, zonas de conservación, áreas de especial importancia ecosistémica y áreas complementarias. Precisó que el área de la estructura ecológica principal se incrementa, pasando de 97.727 a 123.762 hectáreas, y que entre las reservas y páramos se encuentran cinco proyectos importantes: la Reserva Van der Hammen (será suelo de protección), la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, el Parque Nacional Natural Sumapaz, el sector protector-productor de la cuenca alta del río Bogotá y el Corredor páramo Cruz Verde-Sumapaz.

Respecto al sistema hídrico destacó la presencia de dos factores sumamente importantes: primero, mantener la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA), y segundo, que toda el área hídrica de la Sabana cundinamarquesa deberá ser materia de un solo proceso de planeación desde el POT. Sin embargo, advirtió que los POT que se desarrollan actualmente son municipales y no existe unidad entre estos, por lo cual se pueden presentar problemas de compatibilidad entre entes territoriales.

Por otra parte, hizo referencia a los humedales, destacando el proceso de movimientos de la sociedad civil para su protección, un proceso fundamental para llegar hasta el punto en el que estamos actualmente y cuyos avances son, en esencia, un triunfo ciudadano que aumenta los humedales al adicionar dos: Tingua Azul e Hyntiba-Escritorio.

Mencionó que el POT se ocupa de los paisajes sostenibles, como áreas que están en uso agrícola o ganadero que pueden obtener una protección especial, con el propósito de lograr prácticas sostenibles. Además, estas áreas se convierten en una interfase entre la ciudad construida y las zonas rurales.

Respecto a los parques en el POT, hay tres tipos: Parques distritales de montaña, Parques contemplativos de la red estructurante y Parques de borde. Dentro de los parques distritales de montaña se planifican cuatro nuevos proyectos: Cerro Seco, Soratama, Serranía del Zuque y Mirador de los Nevados-Sur.

Finalmente, destacó que gracias a la lucha de la sociedad civil en cuanto a la estructura ecosistémica principal y la generación de conectores ecosistémicos se han hecho grandes avances. En el POT señaló que se generarán cinco nuevos conectores ecosistémicos, incorporados con arboledas, áreas verdes, entre otras. Resaltó el gran trabajo de investigación, estudio y recopilación de información del Jardín Botánico de Bogotá sobre arbolado urbano, dando como resultado un documento sobre la arborización urbana de la ciudad, un documento clave que puede ser tomado como guía de su cobertura vegetal para ayudar a reverdecer y restaurar su vegetación.

2. Julio Fierro: "¿Es el POT de Bogotá un instrumento efectivo de adaptación a los cambios climáticos?"

Señaló que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) hizo un informe de la materia, en el que establece que el clima cambiante y exacerbado se relaciona con mayores niveles y riesgo de inundación en el mundo. Por esta razón, la intervención se centró en distintos riesgos y amenazas medioambientales y su manejo en el POT de Bogotá.

Comenzó por las inundaciones señalando que en el POT solo se presentan estudios básicos de las zonas con proyección a ser inundables, lo cual es insuficiente y obligaría a hacer estudios de detalle, especialmente para tomar decisiones de fondo sobre vulnerabilidad y riesgo de la población y el territorio, al igual que decisiones de obras, reasentamientos, zonas de protección y en riesgo. Asimismo, resaltó que en las áreas con condición de riesgo solo se registran zonas de amenaza alta. En el POT actual se identifican tres tipos de amenazas de inundación: por encharcamiento, por rompimiento de jarillón y por desborde. Si bien esto es un avance en términos de identificación de riesgos, también señaló errores en los mapas que determinan riesgos o amenazas.

Algunos ejemplos que trajo a colación en términos de los riesgos de inundación son la confluencia del río Tunjuelo y el Bogotá, el Hospital de Bosa y los proyectos de urbanización en las periferias del Tunjuelo. Con respecto al primero, la confluencia del Tunjuelo y el Bogotá implica un componente histórico, arqueológico y cultural que no se está teniendo en cuenta, puesto que en el plan parcial se mantiene la idea de realizar esta acción basándose en un concepto técnico de 2019 en el que hay errores. Adicionalmente, en este proyecto hay riesgo de rompimiento del jarillón. Por otra parte, en relación con el hospital de la localidad de Bosa, señaló que ha sufrido inundaciones por un error en la clasificación. Además, las aguas de este río son tóxicas y están contaminadas. Aun cuando estas situaciones eran previsibles, las decisiones que se tomaron en torno al proyecto del hospital fueron poco garantistas y no se tuvo en cuenta que los estudios debían ser hechos por quienes construyen o desarrollan el proyecto. Finalmente, respecto al río Tunjuelo y las urbanizaciones, señaló que los problemas comienzan por la delimitación del río, toda vez que con la resolución 2304 de agosto de 2019 se modificó completamente la estructura ecológica principal de la zona. Adicional a este problema, en un análisis multitemporal de 1998 a 2014 se evidencia que no se está recuperan-

do el río y su forma original, no se respetó la guía en el concepto técnico ni en el ámbito hidrológico, ni en el ámbito geomorfológico, y el concepto técnico ecosistémico también dejó dudas.

Ahora bien, otro problema que afecta al río Tunjuelo tiene que ver con la minería y los rellenos que se están haciendo en el mismo, y destacó que en el POT hay deficiencias en términos de manejo, riesgo y control de sismos. Adicionalmente, cabe destacar que en la zona se presentó un sismo en 1944, por lo cual hay un antecedente histórico relevante. Otro problema que se presenta con el río Tunjuelo es que los tramos pautados en una resolución que se aplica no son los que se ven reflejados en la realidad.

Por otra parte, el experto trajo el caso de Reverdecer del Sur, zona en donde desde 2019 se hicieron estudios técnicos, en los cuales se señaló que sería más provechoso continuar con el proyecto de un parque metropolitano de recreación pasiva. Sin embargo, este proyecto no se realiza ni se va a recuperar el cauce del río en la zona y tampoco se tomarán medidas para evitar inundaciones. De la misma forma, señaló algunas decisiones cuestionables como mover la quebrada Trompeta sin autorización y la poca preocupación que se ve reflejada en el POT por la recuperación de los meandros.

Finalmente presentó el caso de Cerro Seco, en el cual el principal problema se relaciona muy de cerca con las zonas compatibles con minería, que traen múltiples problemáticas a una zona clave en términos de cambio climático. Primero, las canteras afectan la calidad del agua subterránea y la profundizan, lo cual es especialmente grave en un ecosistema tan frágil. Segundo, Cerro Seco es un área de endemismo donde viven más de cien tipos de animales, de los cuales 14% son únicos de la zona, menos del 2% enfrentan grave amenaza y 3% están protegidos por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); asimismo, hay trescientos cincuenta tipos de plantas, de las cuales 9% son únicas de la zona, 2% enfrentan amenaza de extinción, 17% se encuentran vedadas por las autoridades y el 8% están protegidas por dicha convención. Adicionalmente, no hay ningún tipo de estudio detallado sobre la zona.

3. Bairon Calvache: "La mirada del agua y el territorio del Distrito Capital en el POT"

La intervención se dividió en cuatro partes: referentes históricos, contenido estratégico del plan, sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas e inundaciones.

En primer lugar, presentó un referente paleohídrico reciente de 1614, en donde se ve cómo la zona era utilizada especialmente para ganadería. Este referente se complementó con la información histórica que se tiene del uso del suelo por parte de los muiscas, quienes intervenían los afluentes hídricos favoreciendo actividades de agricultura y pesca con la idea de generar armonía con las inundaciones y aprovecharlas en términos productivos. Con este fin se construían las chinampas, un modelo específico de canales utilizados para agricultura que han sido denominados patrimonio agrícola mundial. Sin embargo, en épocas modernas nunca se ha planteado aprovechar este tipo de sistemas. Más adelante, en 1950, se hizo la primera recomendación de planeación urbana por Le Corbusier, en la cual se proponía mantener los valles inundables, propuesta que no fue acogida. Luego, en 1998, el profesor Van der Hammen propuso un manejo adecuado del ordenamiento urbanístico conforme a lo que él llamaba (y él mismo definiría) como estructura ecológica principal. De esta estructura ecológica principal señaló que entre más abajo más agua y que en los cerros se encuentran los corredores de conectividad al río Bogotá (esta es la gran reserva del occidente). En este mismo sentido, busca mantener la armonía entre la estructura ecológica principal y el ordenamiento territorial de la ciudad con acciones como conservar los ecosistemas y señalar los usos posibles del suelo (pastoreo, agricultura, ganadería, entre otros). No obstante, todos estos espacios han sido ocupados por la urbanización.

Ahora bien, respecto al contenido estratégico del POT se señalaron varios puntos importantes desde la perspectiva medioambiental. Primero, se presentó al río

Bogotá como un elemento integrador de la región con lo que se busca recuperarlo para la movilidad y el desarrollo agrícola. No obstante, esto resulta problemático en tanto que el río se contamina aún más. Sin mencionar que los altos niveles de contaminación microbiológica y química en las aguas del Bogotá pueden ser sumamente dañinos para la agricultura de la región. Por lo cual propuso enfocarse en la descontaminación de las aguas del río y en el mejoramiento de su calidad. Asimismo, señaló que la intervención de la CAR en términos de recuperación del río ha sido errónea y ha generado desacuerdos.

Es necesario señalar que en términos de restauración de ríos las claves están en cuatro puntos principales. Primero, el río no debe tener una forma lineal ya que esto interrumpe el movimiento natural de las aguas. Segundo, se debe buscar configurar su estructura original. Tercero, es necesario recuperar la fauna y la flora nativa apropiada para el recurso hídrico. Finalmente, el río es capaz de encontrar su propia armonía.

Al poner este modelo en comparación con el que están usando actualmente el distrito y la CAR en su programa de recuperación del río, notaremos que se continúa utilizando un modelo equivocado, toda vez que se busca encauzarlo por medio de senderos de concreto que responden a un diseño paisajístico y no a consideraciones ecológicas. Adicionalmente, no se están usando las especies vegetales correctas, pues se eligen con una visión paisajística, por lo que se han seleccionado especies foráneas, cuando lo correcto sería buscar especies nativas.

Respecto al sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas, el POT no es suficientemente claro. Además, se mantendría el uso de plantas de tratamiento de lixiviados, una tecnología obsoleta e ineficiente.

Finalmente, en lo que se refiere a las inundaciones, comenzó por señalar que los planes parciales tienden a enfrentarse a este problema por medio de la elevación del terreno, lo cual solo traslada la inundación. Sin embargo, el POT no es claro respecto a las medidas que se planean tomar en este caso: restauración o jarillones. No obstante, en lo que sí es claro es en que se piensa expandir en las zonas de los valles aluviales, lo cual no es coherente con los problemas de estas zonas. De igual forma, en los planes parciales de estas construcciones no se encuentra ningún tipo de inundaciones proyectadas.

El expositor señaló también que es necesario generar una gestión integral del agua, en donde se eviten las inundaciones en términos de ordenamiento territorial, pero también se busque renaturalizar el río. Otros casos en los cuales el POT no es claro con el manejo de las fuentes hídricas es en los de subsidencia y licuefacción.

Por otra parte, en cuanto a los humedales destacó que muchos no están declarados y que adicionalmente en el POT no se ha resuelto la discrepancia entre el modelo paisajístico y el ecológico. Resaltó que en términos medioambientales sería beneficioso apostarle a un modelo natural y ecológico. Sin embargo, en cualquier caso, es importante que se elija un modelo y para cumplir con este se necesita una infraestructura institucional y un compromiso con el POT y que su aplicación no dependa de la administración de turno.

4. Alejandro Franco: "Estructura ecológica principal y calidad ambiental en la propuesta del POT"

Hizo un amplio análisis de la propuesta en el POT, señalando que la estructura ecológica principal de Bogotá se encuentra fragmentada y quedan dos grandes espacios: la reserva Van der Hammen y las rondas del río Tunjuelo. Sin embargo, debido a múltiples factores estos espacios han sido objeto de daños. Por ejemplo, a las rondas de las quebradas del río Tunjuelo se les han ido recortando los meandros y las longitudes para usos institucionales y el desarrollo urbanístico, lo cual lo ha reducido a la mitad y lo ha convertido en el río con más potencial de erosión. En relación con los humedales, señaló que hubo grandes pérdidas a causa de diferentes tipos de infraestructura, y que se han contaminado.

Ahora bien, el reto es reducir la fragmentación presente en la estructura ecológica principal y construir corredores ecológicos que garanticen la conectividad

ecosistémica tanto en términos funcionales como espaciales. Para desarrollar este tipo de corredores ecológicos existen dos visiones: la ecológica, que le apunta a la libertad, y la paisajística, que le apunta al endurecimiento. En Bogotá se apuesta por la recuperación y renaturalización, una especie de punto medio entre esas dos visiones.

Por otra parte, en relación con la propuesta del POT expuso una serie de puntos que deben ser vigilados. Primero, no se restringen los proyectos asociados a obras o actividades de la malla vial en áreas que tienen superposición con zonas de la reserva distrital de humedales. Segundo, se presentan nuevos criterios de acotación de rondas hídricas, que no se respetan. En este mismo sentido, otra propuesta presente en el POT es la de Zuma (Zonas Urbanas por un Mejor Aire). La idea es concentrar acciones de mitigación de emisiones de contaminantes atmosféricos. No obstante, no es claro cómo y dónde se van a desarrollar estas acciones

En lo que respecta al estado de la estructura ecológica principal, presentó una serie de estudios, datos y mapas que relacionan la calidad del aire, la densidad poblacional y la calidad del agua para evaluar la sensibilidad ambiental a lo largo de toda Bogotá. Con este fin se construyeron tres escenarios diferentes, lo que dio como resultado que el sur es la zona ambientalmente más deteriorada de la capital. Además, dejó en evidencia la necesidad de crear un sistema de protección ambiental, pues el medio ambiente de la ciudad está en peligro. Parte del deterioro del sur se relaciona con la localización de actividades de alto impacto como el parque minero y el relleno sanitario doña Juana, los cuales representan una deuda con el sur de la ciudad, que no se ve beneficiada por la presencia de estas actividades en sus zonas pero sí asume los costos y riesgos medioambientales generados. De igual manera, destacó que las áreas de protección que se crean acentúan la fragmentación de la estructura ecológica principal. Además, los conectores ecológicos sufren cambios inexplicados y que están fuera de esa estructura. Por otra parte, las áreas protegidas en realidad se están reduciendo.

Otro aspecto importante de la intervención de Alejandro Franco es el valle aluvial del río Tunjuelo y el proyecto Reverdecer. En primera instancia, señaló que por motivos morfológicos el Tunjuelo se ensancha naturalmente entre uno y dos km, y que en esta zona debe hacerse una labor de conservación y restauración, para que la amortiguación natural del río ayude a controlar las inundaciones. Sin embargo, en los estudios presentados se evidencia que solo se toma en cuenta el factor hidráulico y no se piensa en la capacidad de amortiguación del río. Además, el río solo se ve como un canal, lo que genera que se haga una propuesta paisajística para construir un parque urbano. En esta propuesta para la adecuación hidráulica se piensa en revestir el lecho del río, lo cual podría traer problemas con la velocidad de las aguas. Es necesario recalcar que en la propuesta se están dejando de lado las funciones ecosistémicas y ecológicas del Tunjuelo.

Un segundo problema que se puede presentar respecto al río con esta propuesta es que el caudal de sus aguas se va a incrementar a casi el doble, lo que representa una amenaza mayor a la ya existente para los habitantes de Bosa, Kennedy, Soacha y Tunjuelito. La solución a esta situación es crear un vertedero llamado Cantarranita, que provocaría represamiento en la quebrada Chiguaza. Lo cual quiere decir que para desarrollar el proyecto de Reverdecer del Sur toda la ciudad tendrá que pagar una serie de obras como Chiguaza, Cantarranita y realzar los jarillones y puentes del río Tunjuelo, de forma tal que sea posible el paso del nuevo y crecido caudal. Adicionalmente, el Tunjuelo desaparece de la propuesta programática de la estructura ecológica principal, excepto por los espacios en Reverdecer del Sur, en donde tiene el calificativo de consolidación de piezas urbanas.

De otra parte, habló de los lineamientos de la Operación estratégica 31, proyecto que se establece como de consolidación de piezas urbanas, no de restauración ni ecológico. En él se mantiene la delimitación y ronda del río Tunjuelo incumpliendo la normativa vigente y el criterio ecológico y ecosistémico para dar paso a la promoción de un modelo paisajístico. También, propone construir una visión de centralidad, a pesar de ello el

proyecto ya está formulado sin haberse adelantado un proceso de participación.

A diferencia de lo presentado en el POT, el expositor propone construir el corredor ecológico del río Tunjuelo, el cual abarque desde Usme hasta el río Bogotá con áreas de amortiguación y restauración ecológica en lugar de viviendas. Esto ayudaría a recuperar la calidad ambiental del río con la planta de tratamiento de lixiviados de doña Juana, eliminando los vertimientos y permitiéndole la recuperación de cobertura vegetal y libertad de movimiento. Esta propuesta no es del todo nueva ya que en 2004 el Acueducto hizo una similar, en la que planteaba una serie de zonas verdes, permitir la restauración ecológica, la recuperación de la capacidad de amortiguación del río, no aumentar la amenaza de inundación para las poblaciones, restaurar la conectividad superficial hidráulica de los humedales y meandros, revertir la fragmentación de la estructura ecológica principal y devolverle al río la capacidad de moverse lateralmente, que en términos ecológicos es de suma importancia.

Cómo conclusión el expositor dejó en evidencia la necesidad de mejorar la calidad del agua, el control de vertimiento de sólidos, escombros y residuos en los ríos, garantizar la accesibilidad y la participación de las comunidades (pensando qué quiere y qué necesita la comunidad). Hizo hincapié además en que el POT debería dejar claramente establecida la intangibilidad de la ronda y el valle aluvial de los ríos.

CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

En este apartado se hará una relación entre las intervenciones y posiciones de los expositores que participaron en este día. Durante este tercer día del Curso los cuatro participantes presentaron intervenciones enfocadas en la protección de los ecosistemas y el medio ambiente en la ciudad de Bogotá, por lo cual hubo múltiples puntos de encuentro. No obstante, en la visión de algunas situaciones sí hubo discrepancias.

Una de las principales tiene que ver con las hectáreas que se aumentan respecto a las zonas de reservas y de la estructura ecológica principal, toda vez que Manuel Rodríguez Becerra señaló que este aumento en hectáreas es un gran avance, mientras que Alejandro Franco puntualizó que si bien aumentan, no reducen la fragmentación de la estructura ecológica principal al aumentar en zonas no tan importantes. Asimismo, Bairon Calvache resaltó que aun cuando las hectáreas aumentan faltan muchos humedales por ser declarados.

Ahora bien, es necesario poner de relieve que todos los participantes destacaron la importancia de la estructura ecológica principal como eje del planteamiento del POT en el área medioambiental. De la misma forma, destacaron la necesidad de proteger y restaurar el medio ambiente con un enfoque ecológico, ecosistémico y natural, por encima de perspectivas paisajísticas, buscando priorizar el entendimiento de las dinámicas naturales y las consecuencias de las intervenciones humanas en estas zonas. En este mismo sentido, se busca la generación de una restauración de los ríos y que el reverdecimiento de la ciudad se haga por medio de flora y vegetación nativa.

Por otra parte, Julio Fierro y Bairon Calvache destacaron la importancia de prestar atención a los planes de gestión de riesgos y amenazas en los valles aluviales e inundables de la ciudad, puesto que se ponen en peligro múltiples ecosistemas y, al mismo tiempo, resultan en una amenaza para las poblaciones de estas zonas. De manera similar, Fierro, Calvache y Franco cuestionaron algunos de los proyectos que se busca desarrollar, puesto que en las normativas o directrices planteadas para los mismos no hay suficiente claridad o se están desarrollando de manera inapropiada, lo cual puede traer mayores problemas a largo plazo. También cuestionaron la urbanización en zonas no adecuadas para este uso.

BIBLIOGRAFÍA

Video: "Curso de alto gobierno para concejales y concejales: El POT, un horizonte común por construir en Bogotá". Día 3. Facebook. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). 27 de agosto de 2020. https://fb.watch/7OLV0hGcHu/

RELATORÍA DEL CUARTO DÍA
POT Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Esta relatoría da razón del evento del 28 de agosto, cuando se desarrollaron dos actividades diferentes. Primero se presentaron tres intervenciones por parte de los expertos Carmenza Saldías, Santiago Carvajal Giraldo, José Salazar y Alex Araque. Los dos primeros hicieron una intervención conjunta respecto al aeropuerto El Dorado en el territorio de Bogotá. Todas las intervenciones giraron en torno a la reactivación económica de la capital. Finalmente, se abrió un espacio para dar cierre al Curso de alto gobierno para concejalas y concejales: el POT, un horizonte común por construir en Bogotá.

PARTICIPANTES

- Carmenza Saldías: docente, investigadora, economista y planificadora regional.
- Santiago Carvajal Giraldo: profesional en gestión y desarrollo urbano, estudiante de maestría en la Universidad de los Andes y el Cider.
- José Salazar: arquitecto urbanista y docente de la Universidad Nacional de Colombia.
- Alex Araque: director de la Maestría en Economía Urbana y Regional de la Universidad Sergio Arboleda y del grupo de investigación GIPE en Colciencias.

PREGUNTA CRÍTICA

¿Cómo es posible potenciar la reactivación económica por medio del ordenamiento territorial?

INTERVENCIONES

1. Alex Araque

Comenzó su intervención reflexionando, por medio de palabras de Karl Polanyi y Hannah Arendt, sobre la importancia que le hemos dado al mercado por encima de factores sociales, medioambientales y políticos, para poner en cuestión el papel central que le hemos otorgado a la economía, y al mercado y plantear cómo debemos articular esa economía con la realidad social y la política.

Luego pasó a explicar el sistema económico nacional y regional, destacando que las grandes economías de la nación se encuentran, precisamente, en las regiones más grandes: Antioquia, Atlántico, Bogotá D. C., Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca. En cuanto a los sectores líderes, estos son: el agropecuario, el financiero, la construcción, el comercio y el industrial. De igual forma, es importante entender a Bogotá y Cundinamarca como parte de un solo sistema regional, toda vez que sus economías funcionan relacionadas, son una sola. Para entender la importancia de las intervenciones físicas es necesario comprender el tejido económico, que presenta un alto componente de informalidad: el 94% de las empresas en el país son microempresas que generan el 67% del empleo, pero tan solo el 28% del PIB.

Señaló que en el país hay una pérdida de productividad del sector industrial que se debe a la pérdida de las ventajas de la aglomeración, debido a factores como la congestión, lo cual puede ser resuelto mejorando el sistema de movilidad. Destacó que en las vías locales hay una situación de aglomeración del empleo, para lo cual

es clave la malla vial y generar ciudades para la gente, como las llamadas ciudades de treinta minutos.

Por otra parte, señaló la importancia de los encadenamientos productivos de la economía bogotana. Usó los índices de dispersión y sensibilidad a la dispersión de los sectores económicos para configurar una economía de aglomeración más robusta. En este sentido, en el POT no se contemplan los sectores estratégicos, como es el caso del aeropuerto, haciéndose énfasis en el sector de la construcción, que tiene encadenamientos débiles. En este mismo sentido, los datos evidencian que los sectores que generan menos empleo son los que tienen mayores encadenamientos en la economía y, paralelamente, los que generan más empleo son los sectores con encadenamientos débiles, los que fueron duramente afectados con el confinamiento.

Con respecto al POT, destacó que es importante entender la reactivación económica en relación con la pandemia, pues esta generó una pérdida del empleo muy alta, y el 48% de la población se dedicó a algún tipo de trabajo informal. Las intervenciones económicas de recuperación deben considerar la importancia del consumo de los hogares no solo en la economía local, también en la regional y la nacional; para la reactivación económica es importante superar la teoría cuantitativa del dinero, apuntándole a intervenciones físicas que generen un efecto económico y de empleo. En situaciones críticas como las de pandemia no se pueden ofrecer las mismas soluciones.

Frente al ordenamiento territorial, destacó que el modelo de centralidades y operaciones estratégicas es importante para el equilibrio territorial de Bogotá, por cuanto hay zonas de la ciudad que no tienen centros de actividad económica, por lo cual en términos de ordenamiento territorial el espacio público debe entenderse como un medio para ayudar a la generación de empleo, especialmente en un contexto pos pandemia. Adicionalmente, recalcó en que debe generarse un capitalismo inclusivo, toda vez que se pagan rentas pero a la sociedad no se le retribuye nada.

Otro asunto importante es el de los clústeres, porque con estos se pueden desarrollar proyectos que contribuyan a generar un encadenamiento de la cadena de valor, mejorando los sectores de la economía. En este caso utilizó como ejemplo el plan que se generó para ciudad salud, que no se desarrolló, y la precariedad del sector de los muebles, que puede mejorarse con un encadenamiento más fuerte y un clúster que lo propicie. En este caso advirtió la amenaza sobre este clúster por parte del Plan parcial de renovación urbana NOA.

Respecto a la demanda de servicios y productos, señaló que desde el ordenamiento territorial, el Estado puede contribuir a reducir costos y controlar el mercado, bien sea en movilidad, vivienda, salud, educación, equipamientos o alimentos. A continuación presentó una serie de escenarios que se generaron por medio del Simulador de la ocupación del territorio –proyecto financiado con recursos del Sistema General de Regalías–, con los cuales resaltó de nuevo la importancia del consumo de los hogares, del financiamiento de las inversiones en movilidad del POT propuesto con recursos del gobierno distrital y regional y no necesariamente del gobierno nacional; los resultados tienen un mayor efecto en la economía Bogotá Región.

2. Carmenza Saldías y Santiago Carvajal Giraldo: "El modelo de no gobernanza del aeropuerto El Dorado y su entorno urbano regional"

Carmenza Saldías presentó una introducción en la cual señaló que en Bogotá hay espacios de la economía que no se entienden y no se están trabajando. En este mismo sentido, falta entender mejor el sector servicios para gestionar debidamente los mercados y darle un cambio al enfoque de trabajo utilizado.

Ahora bien, respecto al aeropuerto, destacó que desde los años cincuenta es un punto importante para el desarrollo de la ciudad, y por intermedio suyo las dinámicas cobraron una nueva escala y velocidad. Adicionalmente, desde hace décadas el aeropuerto ha ayudado a vender la ciudad y el país a una escala internacional. No obstante, desde hace sesenta años se evidencia que El

Dorado ha existido de espaldas a la ciudad y la región, sin reportarles beneficios. Por un lado, la apropiación de rentas respecto al aeropuerto es para unos pocos y hace que se preguntara por la regulación de los predios privados. Paralelamente, el aeropuerto representa una serie de cargas para la ciudad, por ejemplo, en movilidad, al movilizar alrededor de treinta y seis millones de personas.

Saldías finalizó su intervención señalando la necesidad de cambiar la visión que se tiene de El Dorado y pensarlo en términos de puertos y conectores, puesto que el aeropuerto es un puerto y funciona como un puerto para la ciudad de Bogotá. Además, tiene la capacidad de generar nueva riqueza para la ciudad y la región.

Al terminar esta introducción se dio paso a la exposición de Santiago Carvajal, quien comenzó su intervención señalando que con relación al aeropuerto El Dorado hay un modelo de gobernanza vertical y una economía de enclave que genera problemas de calidad de vida, movilidad, conectividad y competitividad.

Por otra parte, puso sobre la mesa la idea de que los aeropuertos son las ciudades del siglo XXI. Además, los cercanos a la ciudad son elementos de gran envergadura para tener una ventaja competitiva y potenciar la economía local y regional. Precisamente, esto es lo que debería suceder entre el aeropuerto y Bogotá si tuvieran una relación de planificación armónica. No obstante, hay una serie de factores que problematizan la relación. Primero, El Dorado es un equipamiento nacional, lo cual limita la capacidad de acción de la ciudad sobre el mismo. La Aerocivil es su propietaria y tiene capacidades para generar directrices de ordenamiento territorial que Bogotá no puede controlar. Segundo, se presenta una fragmentación territorial provocada por la desarticulación institucional.

Señaló también que la Aerocivil, como entidad contratante, ha intentado armonizar todos los elementos en el interior del aeropuerto: la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI); el concesionario: Opain; los operadores logísticos; Catam; y los entes de control: Dian, Policía Nacional, Policía Antinarcóticos y Migración Colombia. No obstante, los esfuerzos de armonización no han salido del aeropuerto al espacio urbano regional. En este mismo sentido, destacó que Bogotá no recibe recursos del aeropuerto, pero sí está obligada a mitigar sus efectos, en especial en sectores como Fontibón y Engativá, que sufren las mayores consecuencias por su presencia, disminuyendo los estándares de calidad de vida de sus pobladores. Adicionalmente, debe entenderse que aun cuando tiene una autonomía alta no tiene capacidad, puesto que El Dorado se maneja en términos de transporte, pero no como una fuerza económica, por lo que no tiene la capacidad de entender las dinámicas económicas en su entorno. La meta está entonces en lograr que se convierta en un catalizador del bienestar social y económico de la ciudad y la región.

Santiago Carvajal también cuestionó la concesión que se ha hecho a Opain, toda vez que durante los próximos siete años solo generará ganancias a un ente privado, cuando el aeropuerto tiene una deuda social y política con el territorio. Por esto, se debe pensar dentro del POT y de su relación con la región.

Carmenza Saldías concluyó haciendo énfasis en la necesidad de poner en perspectiva que la ciudad tiene una estructura, pero el aeropuerto abre la ciudad a la región y la región al mundo. Es prioritario resolver los asuntos de movilidad, actividad económica y del territorio circundante al aeropuerto. Asimismo, tomar decisiones sobre equipamiento que transformen la escala económica de la ciudad para generar beneficios sociales y económicos. Adicionalmente, la nación tiene una visión rentista que le está pasando factura al territorio, puesto que fue esta la que entregó las grandes fuentes económicas a concesiones privadas. Último punto: hay una mala gestión en torno al aeropuerto propiciada por la nación y debe exigirse que la resuelva o que le permita a la ciudad hacerlo.

3. José Salazar: "La ciudad de treinta minutos"

La propuesta de una nueva organización territorial nace de las Unidades de Planeación Local (UPL), una nueva

unidad de planeamiento propuesta por el POT, que la ley avala para convertirse en realidad. Las UPL se basan en el concepto de la ciudad de quince minutos, creado en París por un colombiano, Carlos Moreno, con el objetivo de valorar la proximidad como base de la organización urbana; todo lo necesario –indispensable– para la vida urbana se debe poder encontrar a una distancia de quince minutos, para evitar desplazamientos, crear vínculos en los vecindarios y usar el espacio público como un lugar de contacto de la comunidad. Un elemento de apoyo a las dificultades de movilidad en las ciudades contemporáneas, que sigue el principio de que el mejor plan de transporte es una buena distribución de actividades en el territorio urbano. La pandemia de la covid-19 puso de manifiesto la dificultad de movilizarse a largas distancias dentro de la ciudad y apoyó decididamente la noción de ciudad de quince minutos.

Para poner en práctica este modelo de organización territorial es importante entender las dinámicas de las comunidades y los barrios, que se componen de aspectos como el económico (acceso a servicios), el social (construcción de vecindarios y solidaridad) y el ecológico (disminuir las emisiones de CO^2). Al crear una ciudad de quince minutos todos estos aspectos deben sumarse, de manera que dentro del barrio los destinos principales de las movilizaciones cotidianas deben encontrarse a una distancia que pueda ser recorrida a pie, lo cual ayuda a reducir las necesidades de transporte público y las emisiones de CO^2, a pacificar las calles y a generar un desarrollo durable del territorio, pues se busca la permanencia.

El modelo sigue los planteamientos de Jane Jacobs, la socióloga estadounidense que en los años sesenta mostró las ventajas de los centros tradicionales (o históricos si se quiere) frente a los nuevos desarrollos promovidos por el movimiento moderno con edificios "regados" sobre un espacio verde. Jacobs mostró que la conformación de vecindarios solidarios en una calle cualquiera de la ciudad tradicional era un elemento fundamental para crear comunidades que se apoyaran en su vida cotidiana y la hicieran más amable. Una solidaridad que el espacio moderno no era capaz de crear, que se podía romper con el paso de grandes vías por los territorios, como la prolongación de la Quinta Avenida en nueva York sobre Washington Square (su gran batalla ganada). Y, desde luego, hacer uso intenso del espacio público como lugar de contacto.

Hablar de la ciudad de quince minutos (o de treinta como se hace en Bogotá) implica conocer muy bien la forma y características de los vecindarios, algo que no sucede en el POT de Bogotá, que propone unas UPL de tamaños similares en lugares totalmente diferentes, definidos como círculos que albergan cierta población, esquema del cual tampoco se tiene antecedente. Y menos cuando este elemento se usa con fines administrativos, lo que tampoco se ha hecho en otras ciudades.

La ciudad de quince minutos es un concepto que implica hacer un desarrollo durable, que va en contra de la ciudad consumista y de velocidad permanente. Se trata de lograr cercanía entre la ciudad de vida y la del trabajo.

Implica entonces:

- La duración del desplazamiento y el modo de hacerlo: a pie, no en automóvil.
- La proximidad de los servicios: ciudad policéntrica.
- Movilidad activa como nuevo paradigma de la movilidad que permite encontrar de nuevo la escala humana del medio urbano, de sus barrios.
- El fin de la primacía del automóvil en la ciudad.

Uno de los textos que sustentan la propuesta de Carlos Moreno dice: "Por qué quince minutos y no treinta, ¿que también es lapso asumible? Porque quince implica que seguimos dentro de nuestro barrio, o en un área cercana a nuestra vivienda, mientras treinta ya podría requerir la utilización de transportes públicos y, además, supondría un tiempo perdido no aprovechado netamente superior" (Fuente: https://www.innovaspain.com/carlos-moreno-la-ciudad-de-los-quince-minutos).

EL MODELO DE LA CIUDAD DE QUINCE MINUTOS

Este modelo requiere de un proceso de gestación de mucho tiempo, organización y planificación; no se puede hacer en cualquier ciudad. Para lograrlo es necesario enfocar los esfuerzos urbanísticos en un sistema de acumulación histórico y no en uno de renovación urbana. Es necesario también desarrollar estudios de proximidad y leyes que reconozcan los valores urbanísticos de la zona popular, puesto que en estas zonas sería más factible y beneficioso aplicar el modelo de la ciudad de treinta minutos.

Las ciudades que aspiran a poner en práctica este modelo lo han hecho no solo con la simple libertad o multiplicidad de usos en los barrios residenciales (o en toda la ciudad como propone el POT): lo han hecho a partir de una gran acumulación histórica del uso durable de la ciudad, que es la base sobre la cual se construye la de quince minutos. Por lo tanto, no se privilegia, como propone el POT, el cambio (la renovación), sino lo que existe, su durabilidad. Se trabaja entonces sobre un modelo de ciudad existente y no sobre uno que pueda salir de los procesos de renovación. De igual forma, es necesario generar un transporte zonal, lo cual es contrario al sistema centralizado desarrollado en Bogotá.

De manera que, para generar este sistema en Bogotá, se debe cambiar el modelo actual y la perspectiva que se tiene de la ciudad.

- Se requiere mucho más que una cierta "libertad" en las normas sobre uso que permiten poner nuevos negocios en los sectores residenciales, que se consigna en el proyecto de POT.
- Es claro que la mezcla de usos es ya un consenso universal frente a la zonificación estricta que promovió el urbanismo moderno. Pero también lo es que el modelo de ciudad sobre el cual se originó la propuesta, París, dista mucho de poder aplicarse en Bogotá.
- La ciudad de quince minutos es producto de la acumulación histórica; no es posible hacerla a partir de la renovación urbana.
- *¿Es posible hacer esta ciudad en un modelo de desarrollo donde primó la vivienda unifamiliar, ahora muy transformada, y los conjuntos multifamiliares recientes?*
- Desarrollos recientes como lo que está sucediendo en los bordes de la ciudad muestran otra realidad.

Por último, se planteó que sería muy interesante pedirle a Carlos Moreno, quien conoce Bogotá porque estudió aquí, un concepto sobre la forma como se está utilizando el modelo de ciudad de quince minutos que él ha teorizado recientemente.

CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

En este apartado se hará una relación entre las intervenciones y posiciones de los expositores. Es importante aclarar que los tres participantes analizaron la reactivación económica de la ciudad desde distintas áreas de acción, por lo cual no existe información suficiente para establecer divergencias marcadas. Por otra parte, los puntos de encuentro están presentes, pero no son numerosos.

Especialmente, la intervención de Alex Araque se vincula con las de sus compañeros expositores. Primero, coincidió con Carmenza Saldías y Santiago Carvajal en cuanto a que fue un error entregar el aeropuerto a una concesión privada. Asimismo, estuvo de acuerdo con Saldías cuando ella señalaba que falta entender mejor al sector servicios para optimizar la gestión del mercado. Finalmente, con José Salazar muestra afinidad por la preocupación y necesidad por promover modelos y criterios de ordenamiento territorial y económico que tengan en cuenta la crisis generada por la covid-19.

BIBLIOGRAFÍA

Video: "Curso de alto gobierno para concejales y concejales: El POT, un horizonte común por construir en Bogotá". Día 4. Facebook. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). 28 de agosto de 2020. https://fb.watch/7Pm_qtPxTL/

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 nº 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Representante de la FES Colombia

María Fernanda Valdés

Coordinadora de proyectos

mvaldes@fescol.org.co

Bogotá, octubre de 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz. Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos policy papers, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

https://www.fes-colombia.org

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.