

Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles

Experiencias de Quito, Medellín,
São Paulo, Bogotá y La Habana



Rosa Elena Donoso
Estefanía Forero
Editoras



Empresa Pública
Metropolitana
de Hábitat y Vivienda



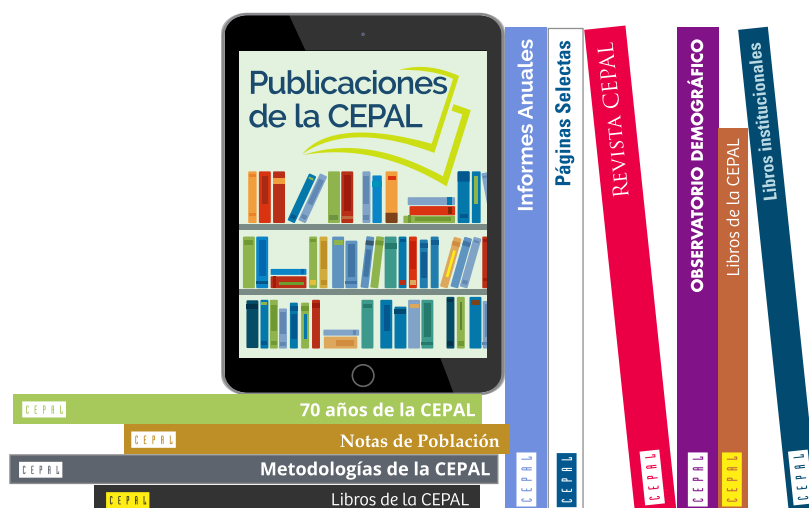
Quito
Alcaldía Metropolitana



RENOBO
EMPRESA DE RENOVACIÓN
Y DESARROLLO URBANO
DE BOGOTÁ

edu
Empresa de Desarrollo Urban

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles

Experiencias de Quito, Medellín, São Paulo, Bogotá y La Habana

Rosa Elena Donoso
Estefanía Forero
Editoras



Empresa Pública
Metropolitana
de Hábitat y Vivienda



Quito
Alcaldía Metropolitana



RENOBO
EMPRESA DE RENOVACIÓN
Y DESARROLLO URBANO
DE BOGOTÁ

edu[®]
Empresa de Desarrollo Urbano

Este documento fue preparado por Rosa Elena Donoso y Estefanía Forero, Consultoras de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El documento contó con los aportes y revisiones de Stefano Santori y Julia Guimarães, Consultores de dicha Unidad, y la supervisión de Diego Aulestia, Jefe de la misma Unidad de la CEPAL.

Se agradece especialmente a quienes aportaron sus experiencias para este documento con el objetivo de incentivar y contribuir a la gestión y el desarrollo urbano sostenibles en las ciudades de América Latina y el Caribe: la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) de Quito y su gerente corporativa, Cristina Gomezjurado; la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de la Alcaldía de Medellín (Colombia) y su gerente general, Wilder Echavarría; la Comisión de Derecho Urbanístico de São Paulo (OAB SP) (Brasil) y su vicepresidente, José Antonio Aparicio; la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (RenoBo) y su gerente, Juan Guillermo Jiménez, y la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y el subdirector del Plan Maestro, Pablo Fornet Gil. Asimismo, se agradece a las consultoras Claudia Acosta y Milagros López, de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, por sus contribuciones en lo referente a las experiencias de las ciudades de São Paulo y La Habana, respectivamente.

Este documento se elaboró en el marco de las actividades del proyecto “Cooperación interregional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, 2020-2023”, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DA12).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/157
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00946

Esta publicación debe citarse como: R. E. Donoso y E. Forero (eds.), “Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles. Experiencias de Quito, Medellín, São Paulo, Bogotá y La Habana”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Experiencia de la ciudad de Quito	11
A. El nuevo rol de la empresa pública metropolitana de hábitat y vivienda como operador urbano	11
II. Experiencia de la ciudad de Medellín	17
A. Renovación y desarrollo de la ciudad construida	17
III. Experiencia de la ciudad de São Paulo	25
A. Instrumentos de financiamiento urbano para la gestión pública	25
IV. Experiencia de la ciudad de Bogotá	33
A. Renovación para el desarrollo de proyectos integrales de vivienda con énfasis en vivienda de interés social y prioritaria	33
V. Experiencia de la ciudad de La Habana	43
A. La Oficina del historiador como gestor urbano en La Habana Vieja: rehabilitación y preservación del patrimonio	43
VI. Conclusiones	57
Bibliografía	59
Cuadro	
Cuadro 1 ¿Qué es un operador urbano?	7
Recuadros	
Recuadro 1 Aspectos destacados: Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, Quito	14
Recuadro 2 Aspectos destacados: Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) en Medellín	22
Recuadro 3 Aspectos destacados: Sao Paulo Urbanismo (SPU)	31
Recuadro 4 Aspectos destacados: RenoBo en Bogotá	41
Recuadro 5 Aspectos destacados: La oficina del historiador de La Habana, Cuba	54

Diagrama

Diagrama 1	Línea del tiempo de la oficina del historiador	47
------------	--	----

Mapas

Mapa 1	Proyectos RenovaBo. en Bogotá	34
Mapa 2	Zona de protección y sistema de fortificación de La Habana Vieja	44
Mapa 3	Centro Histórico y malecón tradicional de La Habana	46

Imagen

Imagen 1	Detalles del plan parcial Sabana, Bogotá.....	39
----------	---	----

Introducción

Una operación urbana es un proyecto de complejas características sociales, de diseño y de infraestructura. Se necesita de una estructura económica y financiera, acompañada de una sólida gobernanza entre actores. A partir de 1990 los grandes proyectos urbanos (GPU) comienzan a desarrollarse en ciudades de América Latina generando interés en comunidades de enseñanza y de investigación de fenómenos urbanos (Cuenya, 2009), así como en el ámbito de las políticas públicas urbanas (De Mattos, 2008). A escala local se experimenta con proyectos de renovación urbana de gran envergadura, como torres de oficinas, y hoteles de alto estándar como un indicador de la influencia de economías de la globalización (Kozak y Jajamovich, 2019). Otros proyectos de gran escala fueron implementados en muchas ciudades de la región: Puerto Madero en Buenos Aires (en suelo público), Faria Lima en São Paulo y Porto Maravilla en el centro deteriorado de Río de Janeiro. Estas y otras iniciativas han ensayado diferentes tipos de asociación entre el Estado, sea a escalas nacional o local, con sectores privados locales, nacionales o internacionales. La apertura o conexión de las ciudades latinoamericanas hacia los mercados inmobiliarios y financieros globales parece haber encontrado en este tipo de esquema y gestión urbanos un camino de entrada.

Con antecedentes pioneros en Colombia (Ley de Desarrollo Territorial No. 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT No. 1454 de 2011) y Brasil (Estatuto de la Ciudad, 2001), el marco regulatorio para la planificación y gestión del suelo y de intervenciones en el territorio orientadas principalmente a renovar y reactivar zonas subutilizadas hacia el mercado inmobiliario se desarrolla actualmente en varios países de la región. A diferencia de ello, Cuba ha desarrollado dispositivos jurídicos e institucionales para realizar intervenciones en escala con asociación del sector privado, con objetivos de protección del patrimonio arquitectónico.

En los estudios urbanos se debaten las características de los grandes proyectos urbanos y su delimitación según su escala o su complejidad. Por ejemplo, proyectos de infraestructura vial (como vías y puentes), logística (como aeropuertos) o grandes conjuntos de vivienda de interés social no son considerados como grandes proyectos urbanos en las definiciones que se observan en debate. Un gran proyecto urbano “enfatisa la escala espacial de la operación, los modelos de gestión y la valorización del

suelo que producen” (Kozak y Jajamovich, 2019). La discusión sobre estas iniciativas urbanas continúa porque es interesante reconocer que existen coincidencias y diferencias en las formas de implementación y el rol del Estado y por sus impactos en las dinámicas urbanas.

Otra de las áreas de enfoque en los estudios urbanos sobre esta escala de proyectos son los efectos o riesgos de la población que reside dentro del perímetro de un gran proyecto urbano o en sus cercanías, especialmente cuando las operaciones se ubican en zonas consolidadas de las ciudades con objetivos de renovación o de revitalización de sectores, donde se prevé un efecto de valorización del suelo. Esta última condición es discutida como una externalidad generada por los GPU, y ha sido objeto de crítica desde la academia. Sin embargo, se observa en la literatura que, en la mayoría de las ciudades, los nuevos proyectos urbanos son aceptados y vistos como una oportunidad para el desarrollo urbano y económico, sobre todo en la nueva generación de GPU realizados en la última década (Orueta y Fainstein, 2008). Hasta aquí el debate es global, existe documentación sobre GPU o *megaprojects* tanto en regiones de Norteamérica y Sudamérica, así como en países europeos y asiáticos.

La realización de grandes proyectos urbanos abre el debate sobre la gestión de suelo, la complejidad de los instrumentos desarrollados para captar las plusvalías generadas por la intervención urbana y sobre las garantías al derecho de permanencia en los territorios y la equidad territorial de las intervenciones. Quizás estemos frente a una nueva generación de grandes operaciones urbanísticas con objetivos claros, ancladas en procesos de planificación y gestión de la ciudad, y no solo como intervenciones puntuales. Si bien el enfoque puede ser calificado en diferentes fuentes como “empresarialista”¹ o como mecanismos de privatización de la gestión de la ciudad, investigaciones de caso demuestran que los grandes proyectos urbanos se los puede analizar desde el enfoque de la ciudad justa con interesantes resultados (Jajamovich, 2019).

Martínez (2018), al comparar las experiencias de Puerto Madero en Buenos Aires y la Loma en Barranquilla, nos habla del empresarialismo. Este aspecto era ya anticipado por Mario Lungo (2005), quién proponía estrategias y acciones para no reproducir mecanismos de desregulación o de privatización de la gestión urbana, y evitar la atomización de las acciones puntuales de los proyectos urbanos de gran escala. Así, una de las primeras acciones recomendadas es reconocer la estructura urbana y sus procesos clave, enfocada en la investigación urbana. Una segunda capa es la estructura social y sus intereses, para saber qué alianzas y consensos se pueden alcanzar y los mecanismos aceptables para permitir su implementación. Por tanto, esto lleva a una tercera acción clave, construir y diseñar verdaderos espacios de participación, espacios para diferentes poderes políticos de sectores populares y “evitar su dispersión y superposición y potenciar su poder de decisión” (Lungo, 2005, p.370). Entonces, para Lungo, el gran desafío para alcanzar objetivos equitativos e inclusivos de GPU es convertirlos en un “hecho participativo permanente, que construya una visión compartida de desarrollo de la ciudad” (2005, p.370).

En ese sentido, la experiencia de intercambio facilitada por CEPAL invita a pensar en qué consiste la nueva generación de operaciones urbanas desarrolladas por operadores públicos municipales y cómo se da la búsqueda por la primacía del interés general sobre el particular en las acciones del desarrollo urbano. Al ser operadores públicos, tienen competencias y obligaciones establecidas en el marco de las leyes que rigen las formas y los instrumentos de gestión de suelo en cada país, así como los mismos procesos de participación y gestión asociada cuando las operaciones se enfocan en renovación de zonas habitadas de las ciudades, y deben seguir los mandatos territoriales establecidos en sus planes generales (sus cartas de navegación).

¹ El concepto de empresarialismo urbano se define como un cambio en la modalidad de la gobernanza en la gestión urbana en el cual priman las siguientes condiciones: i) el capital privado tiene un rol protagónico en el desarrollo urbano, por lo que se incentivan las alianzas entre el sector público y el sector privado, ii) priorización de proyectos para generar mejoras a un espacio-lugar y en menor medida al mejoramiento de condiciones de vida de la población, pudiendo generar desplazamientos y gentrificación, iii) implementación y diseño de proyectos especulativos donde en muchos casos el sector público asume el riesgo y el sector privado obtiene los beneficios (Harvey, 1989; 2001).

Para el diálogo con los operadores o gestores urbanos de Quito, Medellín, São Paulo, Bogotá y La Habana, se plantearon tres preguntas para guiar el enfoque y la información a recabar de estas experiencias. ¿Qué es un operador urbano? ¿Cómo es su modelo de gestión? Y ¿cómo se maneja la sostenibilidad de las operaciones en el largo plazo? El objetivo es visualizar a la entidad de gobierno en su rol de facilitador y coordinador de la operación urbanística, el cual debe garantizar el cumplimiento de objetivos comunes, asegurando y velando por el respeto y garantía de los derechos de propiedad y de permanencia, y dar espacio y conducción a los intereses de los diferentes actores. Es decir, el enfoque transversal en este intercambio de experiencias es desde la institucionalidad de sus gestores públicos.

A. ¿Qué es un operador urbano?

La definición necesariamente une el rol conceptual y a la vez operativo que resulta natural a las entidades públicas con esta misión. En el ejercicio de intercambio de experiencias se lo ha definido como un ente gestor y ejecutor de las políticas de planeación urbana planteadas a escala local. Fue creado para garantizar los principios de la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la materialización del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

También tiene como rol la elaboración e implementación concertada del proyecto urbanístico a escala local, buscando concretar los objetivos macro de ciudad contenidos o definidos generalmente en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Por ejemplo, cumplir con metas relacionadas a la necesidad de vivienda social localizada en zona central con mezcla de usos. Articulados al plan general de la ciudad, un Operador Urbano se enfoca en lugares que requieren la atención y solución integral ya identificados en la propuesta de visión para ese territorio. El mejoramiento de la calidad ambiental y hacia el futuro o la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza para la infraestructura urbana son parte de los objetivos que una operación urbana ayuda a cumplir para la ciudad.

El operador urbano se encarga, además, del cálculo y gestión necesarios para alcanzar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los actores vinculados, incluyendo los intereses de la ciudad representados por el propio operador. Si el suelo del proyecto u operación urbana lo requieren, el operador implementa herramientas para intervenir la estructura predial, el mercado del suelo y para financiar el desarrollo y la renovación urbanos. En el proceso de gestión de suelo, se debe cumplir con el interés general y garantizar el Derecho a la Ciudad. Eso se consigue según lo expuesto, mediante el cumplimiento de porcentajes de vivienda social dentro de la operación, la inclusión de espacios públicos y equipamientos y el manejo de redes ambientales y de movilidad, cuyas metas se establecen en los planes generales; los operadores urbanos públicos deben articularse a esta planificación.

Los operadores urbanos realizan importantes actividades de negociación y se convierten en un puente entre los diferentes actores vinculados al desarrollo de la ciudad y sus intereses. También funcionan como gestores de banco de suelos, a la vez que estimulan la generación de suelo y recursos para producir vivienda, en especial para poblaciones de bajos ingresos.

Cuadro 1
¿Qué es un operador urbano?

Rol	Objetivo
Gestión y ejecución de las políticas de planeación urbana planteadas a escala local.	Garantizar los principios de la función social de la propiedad, el interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.
Elaboración e implementación concertada del proyecto urbanístico a escala local.	Cumplimiento de porcentajes de vivienda social, de espacios públicos y equipamientos inclusivos y el manejo de redes ambientales y de movilidad.
Financiamiento del desarrollo y renovación urbanos con enfoque de cambio climático.	El marco del modelo territorial y de desarrollo de ciudad contenidos o definidos generalmente en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), enfocado en lugares que requieren la atención y solución integral.
	Generación de confianza para la implementación y alcance de los beneficios.
	Reparto acordado entre actores involucrados.
	Cálculo y gestión para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Fuente: Elaboración propia.

B. ¿Cómo es su modelo de gestión con los diferentes actores?

La gestión asociada implica alianzas público-privadas con diferentes marcos jurídicos y financieros para lograr objetivos urbanísticos. Los modelos asociativos incluyen a promotores, propietarios, asociaciones de copropietarios, cooperativas y varias entidades públicas.

Las formas de asociación se construyen sobre la base de los instrumentos de gestión de suelo. Por ejemplo, si la operación requiere un reajuste de terrenos, la asociación de la operación implica, de inicio, una asociación entre los propietarios del suelo. Estos pueden ser propietarios individuales, colectivos o múltiples, públicos o privados. Entre los actores se establece el alcance de las responsabilidades sobre las cargas y beneficios de dicha operación, y suele involucrar decisiones sobre terceros moradores que requieren medidas de protección.

Un mecanismo común en experiencias compartidas es el uso de fideicomisos para la gestión financiera. Este esquema genera confianza y transparencia en procesos de larga duración como grandes proyectos de operaciones urbanas. Las unidades internas del operador, como gestión social y financiera, facilitan la distribución de responsabilidades y el relacionamiento entre actores.

Como parte del modelo de gestión, el operador urbano asume un rol facilitador para entender las normas urbanas y los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo en zonas urbanas. Esto impulsa las actividades inmobiliarias mediante acuerdos basados en beneficios potenciales. En países como Brasil, Colombia y Ecuador existe además estructura jurídica para la asociación entre actores bajo contratos de fideicomiso.

En definitiva, el modelo de gestión se implementa sobre la base de acuerdos entre actores, bajo el marco normativo y de derechos. Idealmente, para evitar la expulsión de habitantes en zonas intervenidas, estos también deben ser considerados como actores y ser escuchados en la operación urbana, como en la experiencia de Bogotá. Cuando los propietarios originales no tienen condiciones o interés de ser socios para el futuro desarrollo, se aplican herramientas de gestión de suelo como la enajenación voluntaria o la expropiación para facilitar la transformación urbana. Siguiendo el caso de Bogotá, existen mesas de concertación, sectoriales e intersectoriales, para direccionar los fondos entre las instituciones vinculadas.

C. Pensando en la sostenibilidad en las intervenciones: La visión de largo plazo

La ventaja de tener un operador urbano público está en generar las garantías necesarias para que las operaciones urbanas, en diferentes escalas de intervención, se sostengan en el tiempo. A partir de las experiencias compartidas desde Quito, Medellín, São Paulo, Bogotá y La Habana, es evidente la importancia de que los proyectos tengan la capacidad de trascender los períodos administrativos. Se recomienda estructurar las intervenciones teniendo en consideración los instrumentos de mayor jerarquía, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia o los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) en gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador, o el Plan Especial de Desarrollo Integral del Centro Histórico de La Habana (PEDI).

Se asume que los principales acuerdos guía para actores se encuentran en estos planes y, por tanto, sientan las bases para la estructuración de la intervención urbana. No se tratan de actuaciones de acupuntura urbana, justamente para evitar polarizaciones entre actores y garantizar la sostenibilidad.

Los cambios políticos y la duración de cada administración municipal de turno son un factor para tomar en consideración al momento de diseñar los procesos de implementación. Sin embargo, es

necesario desarrollar las estrategias necesarias para que la operación pueda sobrepasar los períodos administrativos. Según la experiencia de Bogotá, es factible lograr estas condiciones una vez que se desarrollan esquemas de gobierno sólidos que den estabilidad a la operación. Mientras el operador urbano garantiza el interés general sobre el particular, los actores privados pueden mantener la visión y horizonte claro, y dar continuidad a la operación.

La autosostenibilidad financiera de la operación es parte de la estructura de confianza para que funcione el esquema de gobernanza. La venta de suelo con las nuevas condiciones de uso y aprovechamiento urbanístico o de las unidades habitacionales que se construyen entran a formar parte del mecanismo de negocio que se establece en cada operación urbanística. Sin embargo, no siempre es posible contar con suelo público o esperar a la construcción y venta de unidades para generar un flujo financiero. Las herramientas e instrumentos de captura de valor son importantes para financiar una parte o el total de las cargas urbanísticas, dependiendo de la escala y necesidades de estructura de soporte de los polígonos de intervención. El operador urbano administra los fondos derivados de las capturas de valor y cargas urbanísticas. Por ejemplo, Medellín cuenta con una mesa sectorial que vela por la redistribución de los beneficios, orienta y prioriza el desarrollo o la renovación urbana. Por medio de las experiencias estudiadas en este documento se observa que, si es posible la colaboración y la capacidad de gestión entre operadores públicos y el sector privado, pero sobre todo que se requiere creatividad para manejar la diversidad de operaciones en ciudades metropolitanas con una visión macro de planificación urbana y territorial.

I. Experiencia de la ciudad de Quito

A. El nuevo rol de la empresa pública metropolitana de hábitat y vivienda como operador urbano

Cristina Gomezjurado²

El Distrito Metropolitano de Quito tiene problemáticas bastantes similares a las de otras ciudades de la región y en el sur global. Por ejemplo, el crecimiento de la mancha urbana es superior al crecimiento poblacional, lo que significa un consumo acelerado de suelo agrícola y de protección, además de la subutilización del suelo urbano. Sin embargo, en Quito se presenta un fenómeno muy particular, la concentración de servicios y equipamientos en el valle alto donde se desarrolló la ciudad originariamente. Por extraño que parezca, los lugares que se degradan y que están en proceso de vaciamiento de población residente, son también los mismos lugares donde se concentran los servicios y equipamientos. A esto se denomina el *hipercentro* de la zona norte de la ciudad. Asimismo, tras el alto nivel de fraccionamiento del suelo, especialmente del suelo rural, se producen mayores desplazamientos y tráfico en la ciudad.

Pese a que Quito tiene una extensa tradición de planificación urbana, las condiciones actuales del desarrollo afectan al Municipio, las cuales facilitan solamente las necesidades del mercado inmobiliario y no las políticas urbanas establecidas en el proceso de planificación. Esto deriva en la inequidad espacial y en la calidad del hábitat, en tanto que existe, por ejemplo, déficit de espacios públicos en zonas deprimidas y poco servidas, mientras que en otras zonas existe mucha calidad del hábitat. Por otra parte, también se observa el fenómeno *urban spiral*, con un crecimiento expansivo hacia los valles de baja densidad sin infraestructuras viales conectadas y estructuradas.

² Gerente corporativa de negocios y proyectos especiales de hábitat, Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Municipio de Quito (EPMHV).

El Plan de Uso y Gestión de Suelo (en adelante, PUGS) es el instrumento de planificación para implementar las políticas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito. El PUGS se acopla a la normativa nacional, y se acoge a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016). El PUGS define los objetivos para hacer frente a la problemática territorial mencionada, por ejemplo, establece el equilibrio territorial y la justicia espacial como resultado de un sistema policéntrico que se apoye en una red de movilidad y conectividad vial. También cuenta con sistemas de espacios públicos junto a sistemas públicos de soporte bien distribuidos y aprovechados. No es la primera vez que un instrumento de planificación propone esto, pero este plan lo valida y lo intensifica. Otro de los objetivos es el desarrollo sostenible del territorio y la contención de la mancha urbana para hacer frente a esta urbanización expansiva que consume suelo de producción y suelo de conservación ambiental.

Adicionalmente el PUGS 2021-2033, siguiendo lo planteado por la LOOTUGS, pretende dar un paso más allá de la normativa urbana a la gestión, no solamente a la aplicación de normativa de “predio a predio” sino a poder producir, gestionar y desarrollar piezas enteras de ciudad. Para alcanzar esto, se combina el planeamiento urbanístico con la gestión de suelo y con el financiamiento del desarrollo urbano, que son planteamientos esenciales de la Ley. Así, el nuevo Plan PUGS de Quito se convierte en el marco legal para el Operador Urbano, y lo conforma como ente gestor y ejecutor de las políticas de planeamiento. Además, lo otorga como el principal responsable de la gestión urbana inmobiliaria para el reparto equitativo de cargas y beneficios, en áreas de gestión definidas en el mismo Plan.

El PUGS 2021-2033 textualmente afirma que el operador urbano “promoverá, fomentará, administrará y gestionará el suelo para la vivienda con énfasis en la vivienda de interés social, la habilitación de equipamientos y espacios públicos, así como el desarrollo de dotaciones de infraestructura necesaria para garantizar el derecho a la ciudad, el derecho a la vivienda y el disfrute y goce de un hábitat adecuado y digno” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021a, p.81).

Existen antecedentes normativos y de gestión que validan la designación de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda como el Operador Urbano. La misma empresa de vivienda fue designada como el operador urbano para la ejecución del Plan Especial Bicentenario, el cual tenía una visión de gestión de suelo en las zonas alrededor del antiguo aeropuerto de Quito, al norte de la ciudad.

Ahora bien, ¿cuáles son las herramientas que determinan las responsabilidades de la empresa? Entre las responsabilidades como operador urbano para alcanzar los objetivos de la planificación, se mencionan las de ejecutar políticas, gestionar programas y proyectos, desarrollar unidades de actuación urbanística, adquirir suelo para garantizar su acceso equitativo y evitar especulación, gestionar las reservas de suelo, propiciar acuerdos entre públicos y privados y participar en consorcios de alianzas estratégicas.

Uno de los grandes encargos del PUGS (2021-2033) es el reparto equitativo de cargas y beneficios. Este principio consiste en que, si un propietario desea recibir los beneficios del desarrollo urbano, también debe asumir los costos relacionados a esto. En la ley, las cargas se establecen como las obligaciones urbanísticas en general para los gravámenes, imposiciones y los sistemas públicos de soporte que permiten construir ciudad, como son las vías, parques, equipamientos y suelo para iniciativas públicas. Por su parte, los *beneficios* son las rentas y utilidades potenciales que tiene un bien inmueble definido según la asignación de su aprovechamiento, pero también de las dinámicas del desarrollo urbano.

Operar en base a cargas y beneficios es hacer gestión de suelo. Eso quiere decir, aplicar un conjunto de herramientas técnicas y legales que las entidades públicas disponen para administrar el suelo. Todos los objetivos buscan solucionar los problemas mencionados: evitar procesos de expansión, orientar mejor la urbanización, financiar obras públicas y generar el financiamiento de los municipios para gestionar estas obras. A la vez, los objetivos son más amplios: se relacionan con la sostenibilidad, la justicia social y la equidad territorial. Es importante resaltar que, en este marco de la gestión de suelo, el suelo es una moneda que tienen los gobiernos locales para el financiamiento de sus ciudades.

El Plan PUGS, y ahora el Régimen de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, plantean una serie de herramientas, que aterrizan las herramientas de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador a la realidad local. A su vez le otorga a la empresa, al operador urbano específicamente, ciertas responsabilidades a la hora de aplicar estos instrumentos. En el nuevo régimen de suelo y en el nuevo PUGS, existen entonces instrumentos para la distribución equitativa de cargas y beneficios para intervenir la morfología y la estructura predial, regular el mercado del suelo, financiar el desarrollo urbano y gestionar asentamientos de hecho.

A medida que se arman todos estos instrumentos, se podrán aplicar directamente en las unidades de actuación urbanística (UAU) que propone el PUGS. Es clave que en este ejercicio se proyecte la administración del banco de suelo y la concesión onerosa de derechos (COD) que se canalizan mediante un catálogo de proyectos para el desarrollo urbano. De los aprendizajes de los años pasados sobre la concesión onerosa de derechos se destaca el objetivo de distribuir los beneficios que se generen en unos sectores e invertirlos en otras zonas menos favorecidas de la ciudad.

Recientemente, se realizó en el operador urbano un ensayo sobre una unidad de gestión urbanística, tomando como ejemplo la unidad de la Pradera, localizada en un sector bastante bien servido al norte de la ciudad. El PUGS establece unas disposiciones para consolidar equipamientos o promover áreas de movilidad activa, arborización, espacios de trabajo, espacios verdes y equipamientos públicos, los cuales tienen que estar en un solo cuerpo como el 35 % del área e incorporar vivienda de interés social.

En el sector de La Pradera, ubicado en el centro-norte de la ciudad, el PUGS define una Unidad de Actuación Urbanística la cual cuenta con cuatro predios que suman un total 52,000 m² de área de construcción en planta baja, 4,000 m² de área muy baja y 6,300 m² en altura. Estos son predios vacíos en un área bastante servida y central de la ciudad, y por tal motivo el PUGS determina que estos predios necesitan ser desarrollados y les asigna una norma. De los cuatro predios de la unidad de actuación urbanística, dos son de propietarios privados y dos son estatales de la Secretaría de Administración de Bienes del Estado (Inmobiliar). Por lo tanto, la operación urbana empezaría por una figura asociativa entre actores públicos y privados. Este modelo de asociación debe ser concertado entre las partes bajo los diferentes modelos existentes en la normativa. Aunque este ejemplo sea muy modelado y esquemático, se considera que inicialmente muchos actores, promotores y constructores deberían estar involucrados para distribuir también la carga operativa de una operación de este tamaño.

¿Cuál es el papel del operador urbano en este caso? Su rol es liderar el proceso y la implementación concertada del proyecto urbanístico en sí mismo. Es decir, aterrizar el diseño, aplicar los instrumentos de gestión de suelo necesarios, establecer y cuantificar las cargas y los beneficios, y saber cómo se van a distribuir estas entre los propietarios y los promotores. También tiene el rol de plantear las responsabilidades, junto con la negociación y el pago de las cargas, conociendo a tiempo las fases de la distribución de las cargas y beneficios de esta unidad urbanística específica.

El objetivo es llegar a la gestión misma de la operación, así como al modelo de gestión y el modelo financiero final de cómo la intervención va a funcionar. En el caso de la Pradera, se ha considerado un abanico de posibles instrumentos que se podrían aplicar para este desarrollo: i) el reajuste de terrenos, ii) la declaración de desarrollo prioritarias, iii) la concesión onerosa de derechos o el reparto equitativo de cargas y beneficios. En este caso, por ejemplo, las cargas serían el desarrollo de espacio público, vías, infraestructura de agua y saneamiento. Para esto se necesitaría fortalecer sesiones de suelo, entre otras. Por su parte, los beneficios son la valorización del suelo por la nueva norma y por la operación en sí misma.

Recuadro 1**Aspectos destacados: Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, Quito****Origen & objetivo**

- La EPMHV en 2021 fue designado como operador urbano en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Esto implica ser responsable de gestionar, ejecutar políticas de planeamiento y así implementar una visión más sostenible y equitativa para la ciudad.

Marco normativo clave

- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador (LOOTUGS, 2016): Define las competencias de ordenamiento territorial y de gestión del suelo urbano y rural.
- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), 2021-2033: Define los ejes principales de actuación municipal para el desarrollo urbano.
- Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2021-2033: Instrumento de planificación para implementar las políticas del PMDOT y definir los objetivos para hacer frente a la problemática territorial. Es el marco legal para el Operador Urbano.
- Régimen Urbanístico del Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza Metropolitana No.255): Regula la ordenación, control y transformación del uso de suelo en la ciudad.

Rol del operador urbano

- Liderar el proceso y la implementación concertada del proyecto urbanístico, lo cual incluye:
 - Desarrollar unidades de actuación urbanística y establecer las cargas y los beneficios y su redistribución;
 - Gestionar programas y proyectos, aplicando instrumentos de gestión de suelo para alcanzar la inclusión, el equilibrio y la justicia territorial;
 - Adquirir suelo para garantizar su acceso equitativo y evitar especulación;
 - Gestionar las reservas de suelo.

Relación con el sector privado

- Propiciar acuerdos entre públicos y privados.
- Participar en consorcios de alianzas estratégicas.

Instrumentos de financiamiento relevantes

- Banco de Suelo.
- Concesión Onerosa de Derechos (COD), para otorgar derechos urbanísticos adicionales.
- Catálogo de proyectos.

Políticas e instrumentos de gestión de suelo relevantes

- Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PDOT).
- Plan de Uso y Gestión de Suelo, PUGS 2021-2033.
- Planes Maestros Sectoriales y Planes Parciales.
- Unidades de Actuación Urbanística (UAU).
- Reajuste de Suelo.
- Declaración de desarrollo prioritarias.

Proyectos destacados

- La Pradera; Unidades de Actuación Urbana de "La Y" y "Chillo Gallo".

Principales retos

- Ejercer el nuevo rol como Operador Urbano de Hábitat y Vivienda.
- Distribuir los beneficios e invertirlos en otras zonas menos favorecidas de la ciudad.

Otros operadores urbanos en Quito

- Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas – EPMMOP.
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento – EPMAP.

Fuente: Elaboración propia.

También, se realizó un pequeño ensayo con la edificabilidad básica que otorga el PUGS. En un área de edificabilidad básica de 143,000 m² se podría desarrollar hasta 503,000 m² con la edificabilidad máxima, es decir que se podrían desarrollar 360,000 m² adicionales, teniendo en cuenta la diferencia entre la altura básica y la máxima asignada en el PUGS. En un cálculo rápido, se estima que sólo con la concesión onerosa de derechos, el municipio podría recuperar y redistribuir no sólo dentro de la operación, sino también afuera, alrededor de 14 millones de dólares.

En este caso, el operador urbano ha propuesto usos de vivienda (55%), vivienda de interés social (5%), de oficinas (30%), de comercios (5%) y de equipamiento (5%). Se cree, finalmente, que los objetivos urbanísticos, los resultados esperados de una operación de este tipo son, por ejemplo, el incremento en intensidad del uso del suelo en zonas servidas, la dotación de equipamientos, la consolidación de los sistemas públicos de soporte a los sistemas viales o la de conseguir vivienda de interés social en una zona tan servida. Como objetivos financieros y económicos están la recuperación de la valorización del suelo, la consolidación y el mejoramiento del hábitat en otras áreas de la ciudad, y la dinamización de la industria y la generación de empleos.

El objetivo es generar operaciones urbanas donde se establezca un proceso en el cual ganen todos los actores: la ciudad y el sector privado, persiguiendo siempre los objetivos mayores del equilibrio territorial a través del fortalecimiento de este sistema de centralidades, y de la justicia territorial por medio de la redistribución.

II. Experiencia de la ciudad de Medellín

A. Renovación y desarrollo de la ciudad construida

Wilder Echavarría³

La Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín es una empresa pública industrial y comercial del Estado, de 20 años de existencia, que no solo ha tenido el ejercicio de la operación urbana, sino también de la realización de varios esfuerzos adicionales, como la planeación y el desarrollo de la ciudad o del modelo de ocupación que se pretende para el territorio. Otro esfuerzo, es ser el brazo ejecutor en la generación de equipamientos, espacio público, obras de infraestructura, obras de transporte masivo y todo lo que acontece en el desarrollo de la ciudad para que se concrete el desarrollo territorial.

La EDU ejecutó aproximadamente 5,000 obras públicas durante los últimos 20 años, en las que existen muchos proyectos específicos, un ejemplo son los proyectos urbanos integrales, que son un ejercicio de intervención en el territorio para generar cualificación del territorio. Estas se centran especialmente en ciertos espacios en donde el mercado inmobiliario no se ocupa, y donde el Estado puede inyectar recursos para promover las transformaciones necesarias.

Con el fin de entender el marco que rige al derecho urbano en Medellín, vale la pena concentrarse inicialmente en tres leyes. La primera es la Ley No. 9 de 1989, anterior a la Constitución colombiana de 1991, en la que se introduce el derecho urbano. El primer artículo de esta ley expresa la función social de la propiedad privada en donde se decanta que el interés general prevalece sobre el interés particular. A partir de este avance y desde la transformación posterior de la Constitución, entra en vigor la Ley No. 388 de 1997 y luego la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, No. 1454 de 2011. Desde el año 1991 hasta el año 2011 pasaron 20 años donde hubo veinte intentos en el Congreso de la República

³ Gerente General, Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de la Alcaldía de Medellín.

para crear esta Ley Orgánica. Este marco legal, ha sido vital en el proceso de urbanización, concepción, creación y gestión de ciudades y el rol de las empresas públicas como gestores urbanos.

Teniendo en cuenta la experiencia en Quito, cada empresa de operación urbana responde al contexto de su ciudad, la cual tiene sus propios conflictos, necesidades y oportunidades derivadas de su ordenamiento urbanístico. En este sentido, el operador de Medellín responde a este marco, por lo cual es importante definir a la ciudad. Medellín es una ciudad compacta que se encuentra en un núcleo de diez ciudades metropolitanizadas, en una entidad llamada Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en Antioquia, Colombia.

Medellín es el municipio núcleo en donde los suelos de expansión son escasos; es un valle totalmente estrecho, longitudinal, que lo abraza el río Medellín. Dadas estas circunstancias orográficas y topográficas, el modelo de ocupación de Medellín plantea generar áreas de intervención estratégicas en donde los suelos del río se declaran de protección. Para ello, se establecen declaratorias estratégicas y se conciben unos mecanismos de planificación de menor escala al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que son los macroproyectos.

Uno de los macroproyectos es el Centro de Medellín en donde la EDU tiene 19 planes de renovación urbana. En este lugar existen suelos históricos concebidos desde hace 100 años que se han venido desarrollando. Sin embargo, hoy estos terrenos no se ocupan ni responden al interés de tener una ciudad compacta, con una sana mezcla de usos, en donde puedan convivir usos industriales, de vivienda, de servicios o de comercio. Después del Acuerdo 48 del año 2014, que fue la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, se concibe y desarrolla la figura de la operación urbana a través del Decreto No. 883 de 2015 que establece la delegación a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) para el macroproyecto Río Centro de Medellín, y donde se le asigna como objetivo principal la gestión y operación urbana e inmobiliaria.

Dentro del POT, por medio del Decreto 893 de 2017 se han entregado delegaciones especiales a ciertos polígonos: el Distrito de Innovación, el macroproyecto del Río Centro y el Plan Parcial Carabineros en el norte de la ciudad. En este contexto, y al igual que en el caso de Quito, la operación urbana sirve de puente entre los sectores de los gremios de la construcción y de las empresas del sector inmobiliario para que aterricen sus flujos de inversiones y se interesen en el modelo de desarrollo que pretende Medellín; es decir, la renovación urbana en suelos centrales e históricos.

¿Qué más realiza la EDU como operador urbano? Analiza la norma, en este caso el POT, para hacerla entendible al sector privado y para que inviertan y desarrollen los aprovechamientos que se plantean. También se testean intereses para cada polígono de intervención. Son funciones intransferibles porque es una empresa 100 % del Estado.

La EDU es una empresa estatal con movilidad privada, una figura que se permite en Colombia. La Empresa tiene el régimen privado por la Ley de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, pero posee la misión pública para que se protejan los intereses de los habitantes y de la ciudad. Como operador urbano vela porque el modelo de ocupación se desarrolle, y si no se está desarrollado, cuestiona el porqué no se desarrolla y genera propuestas o debates ante la sociedad.

Una operación urbana cotidiana implica varios pasos que conjugan la gestión social y la del suelo:

- **Gestión Social:** Como primer elemento, la EDU cuenta con una Dirección Social y de Comunicación, que realiza la caracterización social y económica de los propietarios. También se realiza la socialización del proyecto y la voluntad de desarrollos.
- **Gestión de Suelo:** Se realiza un análisis jurídico dentro del componente de gestión del suelo donde se practica un saneamiento, a la vez que se analiza la existencia de conflictos jurídicos.

- **Gestión Inmobiliaria:** Implica entrar en un análisis normativo de la estructuración y la consecución de la inversión inmobiliaria. Aquí, lo más importante es invitar al sector privado y a los gremios a que crean en el modelo de ocupación territorial y realicen los proyectos.
- **Gestión del Sistema Público:** Con la competencia preferencial de la operación urbana, es importante tener recaudo. En algunos casos específicos, la EDU alcanza hasta el 3 % de las ventas de los desarrollos. Con esta actividad se alimenta la gestión de la empresa y se crea un ejercicio de sostenibilidad financiera.

Por otro lado, es importante entender de qué se trata la operación urbana en términos técnicos y operativos:

- **Diseño, ejecución y actualización** la red de servicios públicos. Con el pago de las obligaciones urbanísticas es posible repotenciar estas redes de servicios a través del operador.
- **Adecuación de la trama vial**, actualmente los polígonos consolidados no corresponden al modelo de ocupación deseado. Por tal motivo, se tiene que generar nuevas tramas viales para para los aprovechamientos futuros.
- **Adecuación de zonas verdes y espacio público**, que corresponde a uno de los subsistemas del POT de Medellín. Cada unidad de actuación urbanística debe cumplir con las obligaciones urbanísticas para que este subsistema exista.

En Medellín existen tres operadores urbanos, todos públicos⁴: El Instituto Social de Vivienda y Hábitat (ISVIMED), la Empresa Metro de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). En la ciudad actualmente hay 48 polígonos de renovación urbana, en donde se pretende intervenir más de mil hectáreas de suelo habilitado, donde la EDU tiene la delegación de 19 de ellos. Estos son el Polígono Central llamado Macroproyecto Río Centro y el Polígono especial de Río Norte, Plan Parcial Carabineros, los cuales pretenden desarrollar una sana mezcla de usos, es decir ubicar vivienda, servicios y comercio en estos polígonos de renovación, con especial énfasis en las zonas céntricas de la ciudad.

Algunos de los planes parciales que actualmente están a cargo de la EDU son:

Plan Parcial Naranjal. Con más de 21 años de vigencia y el de mayor antigüedad en Medellín, está ubicado en el corazón de la ciudad en el sector de la Comuna 11 en Laureles. Este proyecto ha tenido bastantes retos en los ejercicios desarrollados entre los privados y la empresa, donde desde un inicio faltó mayor protección a los moradores, que en su mayoría son población de escasos recursos. En este caso, la adquisición predial ha sido muy fuerte, los predios son de carácter privado con moradores existentes en donde el modelo de ocupación se prevalece, pero no se ha permitido el desarrollo.

Sin embargo, se han tenidos avances y logros, este proyecto cuenta con ocho unidades de actuación urbanística; el enfoque actual está en las unidades dos y tres, que gozan de equipamientos de ciudad como el Centro de Eventos la Macarena, el metro de la ciudad y avenidas principales. Gracias a la gestión de la oficina jurídica, con la comunidad y con los moradores, se logró su estructuración. También se ha logrado desarrollar un ejercicio social, mediante convocatorias y procesos de concertación social con los moradores, siendo el gran reto la relocalización o reasentamiento en sitio, para que la vivienda de interés social también esté dentro del entramado urbano y que no se expulse a las personas. Desde la EDU se piensa que es necesario que la vivienda de interés social quede en estos polígonos.

Plan Parcial Perpetuo Socorro, Distrito Creativo. Ubicado en la centralidad de Medellín, tiene 73 unidades de actuación urbanística, y representa una zona con grandes potencialidades, porque conecta el centro con el sur de la ciudad. Además, conecta a dos puntos ecológicos de la ciudad: el

⁴ En la legislación colombiana se prohíben los operadores privados. Solo puede haber existencia de operadores urbanos de carácter público o mixto (con recursos o acciones públicas y acciones privadas).

Cerro Nutibara y el Cerro La Asomadera, donde se pretende hacer un barrio totalmente verde que conecte estos puntos, enfocado a la sostenibilidad ambiental. La estratificación social es mucho mayor y ya disponen de otros equipamientos en condiciones de favorabilidad. El Plan se ha pensado como un sector para el distrito creativo, para asentar empresas de la economía naranja y se planea construir un equipamiento cultural: una cinemateca, el Centro Cultural Ciudad del Río.

Este proyecto ha logrado desarrollar una solidez urbanística exitosa. Empresas locales de Medellín ya cuentan con éxitos en ventas, en una sola mañana se vendieron alrededor de 300 unidades habitacionales. Esto es un gran indicador, la EDU lo que hace es fomentar y atraer al sector privado para que se localice en ese sector.

El Distrito de Innovación constituye un lugar estratégico de Medellín, donde está implantada la empresa metropolitana Ruta N y el Centro de la innovación y la tecnología. A su alrededor se encuentran bastantes equipamientos de escala regional: el parque Norte, el metro, la Universidad de Antioquia, el Parque Explora, el Jardín Botánico, lugares patrimoniales como el Cementerio San Pedro y también hospitales.

Este Distrito es un lugar, por todas sus características socioeconómicas, que alberga y hospeda a los estudiantes porque la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional están cerca de este polígono, y se ha venido tratando de modelar con un mecanismo de financiación del POT, llamado TIF (*Tax Increment Financing*)⁵, o el Incremento de Recaudo Impositivo. Ya se han efectuado ejercicios con la banca mundial para poder desarrollarlos e ir generando más equipamientos, y para que sigan llegando empresas del sector inmobiliario para poder desarrollar el modelo de ocupación territorial.

Parque San Antonio. Es un ejercicio de operación urbana especial que potencia el patrimonio, la ecología urbana y la vivienda en la centralidad. Busca recuperar referentes históricos dentro de Medellín: la Plaza de San Antonio, el Parque San Antonio y la Iglesia de San Antonio. Con ello se pretende generar un resignificado de estos lugares para darle mayor seguridad, sentido de apropiación y donde sea posible introducir viviendas y generar conectividad.

La propuesta urbana a desarrollar es aumentar aproximadamente un 12,63 % del espacio público, con más de 21,628 m² adicionales, generando cualificación del territorio y dinamismo urbano con la mezcla de usos de suelo. Con esto se pretende generar una dinámica interna para llevar habitantes al centro, que carece de habitantes nocturnos. La idea es que el centro se habite y tenga vida, una mayor prolongación de actividad social, incluso dentro de la noche.

Como operación urbana implica un ejercicio importante, se está pensando una estrategia que involucre mayores aprovechamientos como, por ejemplo, que las empresas que desarrollen este tipo de planes parciales incorporen intervenciones bioclimáticas, tecnologías y sistema de residuos sólidos, drenaje urbano sostenible, ecomateriales con certificados, gestión de residuos de la construcción y vegetación urbana. Con estas iniciativas se incrementan los aprovechamientos y es un ganar-ganar para la ciudad porque al tiempo que se implementan estrategias de la construcción con sostenibilidad ambiental, el desarrollador inmobiliario tendrá cargas dentro de su desarrollo.

El Plan Parcial Carabineros, ubicado en el polígono norte de la ciudad. Allí la estratificación socioeconómica es más baja, la clase obrera habita gracias a la gestión que se pudo hacer con órganos a escala nacional. En Colombia existe la Sociedad de Activos Especiales, que incauta los bienes ilegales del narcotráfico y de otros grupos al margen de ley. Desde la Empresa, se gestionó con esta entidad nacional para que los bienes incautados, 8 Ha, fueran entregados a título gratuito. La EDU ha venido efectuando

⁵ Este instrumento sirve para financiar grandes proyectos urbanos a través de las rentas futuras recurrentes de impuestos a la propiedad. De esa manera se genera una financiación anticipada de infraestructura y bienes públicos, con el fin de mejorar la zona objeto de intervención. Este instrumento cuenta con amplia aplicación en Estados Unidos y Canadá, en el caso Colombia y de la región de ALC su implementación y definición de un marco jurídico aún es incipiente.

una revisión de este plan parcial para desarrollar 4,000 viviendas y también está en busca de los inversionistas y los fondos internacionales para lograr una ciudad más compacta, apuntando a producir ciudades policéntricas para evitar los desplazamientos ineficientes.

Ahora bien, cabe mencionar cuáles son los principales retos sobre la operación urbana inmobiliaria en Medellín. A nivel general, la enseñanza ha sido entender que el suelo es un instrumento para captar recursos para el desarrollo de la ciudad; sin embargo, existe un importante reto enfocado en los recursos y los esfuerzos necesarios para la creación del Fondo de Renovación Urbana; es decir, constituir un gran banco de proyectos es un gran reto para Medellín. La renovación urbana de la ciudad tiene que dejar de pensarse desde un solo actor; hay que realizar un llamado a todos los demás actores, a los gremios, al sector inmobiliario para que participen en estos procesos. La creación de este fondo, al igual que la renovación urbana, debe ser un esfuerzo y un ejercicio colectivos.

En ese sentido, es necesario desarrollar un modelo de ciudad que no tenga una sola mirada de un solo sector, sino la de todos, por esto es muy importante la concertación de los POT con el conjunto de la sociedad. Una unidad de actuación urbanística en Medellín podría costar 20 mil millones de pesos, alrededor de 5 millones de dólares. Costaría bastante concretar la adquisición predial para desarrollar estas unidades de atención urbanística, el cual representa el gran reto actual en Medellín.

La ciudad además de ser metropolitana es una ciudad regional, existen regiones como el oriente antioqueño, que tiene suelos más aptos para la construcción. Es por esto que los inversionistas están dirigiendo los recursos hacia esta zona, porque no tienen que lidiar con la problemática social de comprarles predios a moradores históricos, cuando pueden desarrollarse de manera sencilla en otros territorios. Por esa razón, el fondo se hace aún más esencial.

Otro reto importante es la gestión para la creación del fondo de redes de servicios para áreas de renovación. Medellín es una ciudad en donde todas sus redes no atienden al modelo de ocupación territorial en sus máximos aprovechamientos, por lo que se ve necesario que los proyectos y las obligaciones urbanísticas se dirijan a costear estas redes. Por ejemplo, en Medellín existe Empresas Públicas de Medellín (EPM), la cual es fuerte financieramente y transfiere alrededor del 25 % de las finanzas para el desarrollo de la ciudad. Con el apoyo de esta empresa se podría resolver la problemática de cargar la expansión de redes de servicios a los proyectos, lo cual hace que en muchos casos no pueden dar cierre financiero por esta sobrecarga, obstaculizando el desarrollo y la renovación urbana.

Por otra parte, se ve necesario mantener una mesa de concertación con el sector de la vivienda. A diferencia de la Edu, la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda de Quito tiene la misionalidad de la vivienda dentro de sus competencias. Medellín cuenta con otra entidad pública a cargo de las soluciones habitacionales y de la vivienda, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED). Sin embargo, es menester unir esfuerzos entre la EDU y el ISVIMED para que, a los moradores, a las personas que no son titulares de los bienes privados, vendedores ambulantes, o las personas que son arrendatarias, se puedan reasentar en sitio. Ese resentimiento en sitio es otro gran reto de la operación urbana en Medellín, al no tener suelo disponible u oferta pública de vivienda de interés social, no es posible cerrar el ciclo completo de la política de protección de moradores.

La vivienda social juega un papel importante para permitir una oferta a la mano de todos los moradores históricos de los barrios, para que no se sientan, ni sean expulsados por el desarrollo o por el modelo de ocupación que pretende renovar suelo. Dentro de ese modelo de ocupación se obliga la planeación de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria, todo plan parcial en Medellín obliga a que se construya vivienda de interés social.

Recuadro 2**Aspectos destacados: Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) en Medellín****Origen & objetivo**

- La EDU fue creada en 2002 como empresa estatal con movilidad privada, con el objetivo de promover operaciones urbanas y el modelo de ocupación planeado para el territorio.
- La EDU también es el brazo ejecutor en la generación de equipamientos, espacio público, obras de infraestructura, obras de transporte masivo y proyectos urbanos integrales.

Marco normativo clave

- Ley 9 de 1989: Introducción del derecho urbano.
- Constitución de Colombia 1991.
- Ley de Desarrollo Territorial (Ley No. 388 de 1997): Distribución de responsabilidades.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (No. 1454 de 2011): Marco legal general.
- Acuerdo 48 del año 2014: Revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- Decreto No. 883 de 2015: Establece la delegación a la EDU para el macroproyecto Río Centro.
- Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 48 de 2014), 2014-2027.

Rol del operador urbano

- Gestión Social: Caracterizar los propietarios y garantizar una sana mezcla de usos.
- Gestión de Suelo: Realizar análisis jurídico donde se practica un saneamiento.
- Gestión Inmobiliaria: Analizar las normas para la estructuración e inversión inmobiliaria.
- Gestión del Sistema Público: Recaudar fondos (hasta el 3% de las ventas) para la EDU.

Relación con el sector privado

- Modelo financiero: Subsidios para que el sector privado construya viviendas de interés social.
- Analiza las normas urbanas como el POT para hacerlas entendibles al sector privado.

Instrumentos de financiamiento relevantes

- Captura de recursos por pago de obligaciones urbanísticas, desarrollos inmobiliarios propios y por la venta.
- Instituciones Clave: Empresas Públicas de Medellín (EPM) y Fondos Internacionales para ciudades verdes, policéntricas o ciudades que le apuesten a la renovación urbana.

Políticas e instrumentos de gestión de suelo relevantes

- Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027.
- Expediente Distrital: seguir y evaluar el ordenamiento de Medellín de forma permanente.
- Planes Parciales.

Proyectos destacados

- Macroproyecto Río Centro y polígono especial de Río Norte; Planes Parciales Naranjal, Perpetuo Socorro, Distrito de Innovación, Parque San Antonio, Carabineros de Río Norte.

Principales retos

- Creación del Fondo de Renovación Urbana entre todos los actores, para proyectos urbanos.
- Creación del fondo de redes de servicios para áreas de renovación.
- Captar las cargas urbanísticas por la operación urbana.
- Coordinar esfuerzos con otros operadores y sectores para la protección de moradores.
- Incorporación en los Planes Parciales de intervenciones para la sostenibilidad urbana.

Principales logros

- Consolidar operaciones complejas en el largo plazo, sean estas de renovación o de desarrollo.
- Garantizar gestión social.
- Contar con experiencia en proyectos inmobiliarios generando confianza en el sector privado.
- Mesa sectorial que vela por la redistribución de los beneficios, orienta y prioriza el desarrollo.
- Solidez urbanística en los proyectos destacados.

Otros operadores urbanos en Medellín

- La Empresa Metro, en el buffer del corredor del metro; El Instituto de Vivienda de Medellín (ISVIMED).

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, captar las cargas urbanísticas por la operación urbana también representa un desafío importante. En Medellín quien recibe el dinero de las cargas y obligaciones urbanísticas es la Secretaría de Hacienda, que tiene una mesa con la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Gestión y Control Territorial para direccionar los recursos captados del pago de obligaciones urbanísticas. La propuesta que ha hecho la EDU es que la empresa, como operador urbano, direcciona de manera específica los recursos provenientes de las obligaciones urbanísticas. Esto se basa en que la EDU está en el territorio y conoce la operación urbana, por lo que puede dirigir mejor los recursos a ciertos equipamientos, ciertos espacios públicos o ciertas vías para que de ahí se desarrollen ejercicios de aprovechamientos o negocios inmobiliarios.

Para concluir, se hace un llamado a la necesidad de que todos los territorios tengan un operador urbano, sobre todo en los territorios con problemáticas y conflictos urbanos, sociales y económicos, los cuales requieren apoyo de una entidad pública que haga prevalecer el modelo de ocupación junto con la protección a los habitantes.

III. Experiencia de la ciudad de São Paulo

A. Instrumentos de financiamiento urbano para la gestión pública

José Antonio Aparicio⁶

Claudia Acosta⁷

São Paulo es la principal ciudad desde el punto de vista financiero y de población de Brasil, un país organizado en forma de Federación. El federalismo tiene impactos importantes en las políticas públicas, incluyendo las urbanas, y por tanto también en la vida de los ciudadanos. Cuenta con la Unión (el Gobierno Federal), con los estados miembros o federados, y los municipios, además del Distrito Federal, pero con una particularidad en su estructura federativa. Los municipios son, por mandato constitucional, entes federativos, con autonomía dotadas de organización y gobierno propio y competencias exclusivas (Constitución política, 1988, artículos 1 y 18). Brasil es considerada una federación municipalista, donde los municipios tienen importante autonomía y son considerados en igualdad que los estados desde el punto de vista federativo.

La fórmula institucional federativa adoptada en Brasil es asociada en diversos estudios con la idea de cooperación, como tendencia principal, en la cual se espera un relacionamiento interdependiente entre los tres ámbitos de gobierno y la negociación es fundamental. Sin embargo, y esto tiene importante impacto en las políticas públicas, Brasil navega en una dualidad entre un mandato constitucional descentralizador y la fuerza centralizadora del gobierno federal (la Unión), apoyada en la concentración de recursos y competencias (Arretche, 2012). En la práctica, el nivel federal es principalmente formulador con amplio poder por la vía del financiamiento y los niveles subnacionales (estados y municipios) son principalmente implementadores.

⁶ Vicepresidente de la Comisión de Derecho Urbanístico de la OAB/SP.

⁷ Claudia Acosta. Experta en políticas de suelo urbano en América Latina y en derecho urbanístico. Investigadora FGV Cidades y Consultora CEPAL.

La Constitución de 1988 fue un pacto de regreso a la democracia, incluyó un mandato descentralizador y, por primera vez, trajo el derecho urbano como un tema específico. El artículo 182 pone las bases de la política de desarrollo urbano y determina que los municipios la implementan. En el área de política urbana se establece la lógica de federalismo cooperativo, con competencia y acción concurrente entre los diversos entes federativos (Unión-Estados-Municipios). Sin embargo, entrega a los municipios la competencia como principales actores de las decisiones sobre los territorios que gobiernan, las cuales se desarrollan por medio de los Planes Directores (planes generales o maestros para la totalidad del territorio). Sin embargo, las temáticas de vivienda (producción y mejoramiento) y saneamiento básico, fueron tratadas como de competencia compartida entre los tres niveles de gobierno (artículo 23, inciso IX).

Durante la década de 1990 el país recorrió un proceso de estabilización política y monetaria. En 2001, 13 años después, y con apoyo de la lucha social y de diversos grupos técnicos y académicos, se logró la aprobación de la Ley federal que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución. Esta ley corresponde a la Ley No. 10.257 de 2001 conocida como el Estatuto de la Ciudad, que establece las reglas generales para la promulgación de los Planes Directores y otros instrumentos complementarios, y siendo esta la base jurídica principal del Plan Director de la Ciudad de São Paulo (Ley Municipal 16.050 de 2014).

El artículo 2 del Estatuto de la Ciudad establece las normas de planeamiento de la política urbana y las reglas que deben observar todas las entidades federativas. En específico dice que “La política urbana tiene por objetivo ordenar el desarrollo pleno de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana”⁸ (Ley Federal 10.257 de 2001, Art.2) y para ello establece un conjunto de directrices generales.

Con el fin de desarrollar ciudades de manera sostenible y equitativa, la segunda parte del Estatuto de la Ciudad estableció un conjunto de instrumentos destinados a implementar o materializar los objetivos y lineamientos de la política urbana. Los instrumentos de política urbana son establecidos en forma de listado no taxativo, es decir, un municipio puede crear nuevos instrumentos si así lo considera necesario para lograr los objetivos en términos de desarrollo urbano. Hay diversos tipos de instrumentos de planeación, de estrategia, de tipo tributario y financieros, y los llamados instrumentos jurídicos y políticos.

El principal instrumento de política urbana en el país es el Plan Director, que constituye la norma fundamental que va a guiar el desarrollo urbano en la ciudad. Por este motivo, la Constitución exige el vínculo entre el plan director y el cumplimiento de la función social de la propiedad. El Estatuto de la Ciudad indica que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenamiento de las ciudades contenidas en el Plan. El Plan Director de la ciudad de São Paulo (Ley Municipal 16.050 de 2014), estableció las orientaciones para el desarrollo y crecimiento de la ciudad con horizonte a 2029. El Plan buscó orientar las acciones de todos los actores que realizan la transformación del espacio en la ciudad, públicos y privados conforme un conjunto de objetivos y metas comunes.

El Plan Director definió los Ejes de transformación, áreas de especial orientación a la densificación alrededor de la oferta ya existente de transporte de alta y media capacidad, como buses, metro y tren. También demarcó y estableció las bases mínimas de las operaciones urbanas (mecanismos para la transformación de usos e intensidades de usos de determinadas áreas o perímetros de la ciudad), así como las áreas y proyectos de intervención urbana, los proyectos urbanos y las directrices para las zonas rurales del municipio. Este es el marco jurídico urbanístico principal de la ciudad que enmarca las actuaciones de gestión urbana pública para el período de 2014 a 2022. La información que se presenta a continuación corresponde a la estructura y condiciones de administración pública de 2022 (previo a la adopción del nuevo Plan Director de la ciudad, aprobado en julio de 2023).

En Brasil existe la llamada administración directa, una administración que es el propio ente público, en otras palabras, el municipio. Dentro de la administración directa las divisiones o sectores de

⁸ Traducción libre.

administración pública se llaman Secretarías. En São Paulo están la Secretaría de Planificación Urbana y Licencias, la Secretaría de Vivienda, la Secretaría de Infraestructura y muchas otras más, dentro del cuerpo principal del poder público municipal. También hay ciertas divisiones especializadas por temas que, aunque no son secretarías, configuran también la gestión de la ciudad junto con las secretarías de la administración directa.

También existen formas de administración indirecta, es decir, personas jurídicas en el caso de sociedades anónimas constituidas para lograr fines específicos de administración. En el área de desarrollo urbano, la ciudad cuenta con una empresa dedicada al trabajo de implementación de la planificación urbana, la empresa São Paulo Urbanismo (SPU). Dentro del ayuntamiento existe el Departamento Municipal de Urbanismo que es directamente responsable de la elaboración del plan y sus contenidos materiales. Es una forma de control de tutela, la entidad tiene personalidad propia, pero su finalidad puede ser protegida o custodiada por la empresa São Paulo Urbanismo, la empresa encargada de realizar la ejecución urbanística.

La empresa SPU elabora proyectos urbanos específicos para la ciudad. En el Plan Director de 2014 se denominan proyectos de interés urbanístico, y los mismos deben basarse en las disposiciones fundamentales que fueron establecidas en el Plan Director. La Empresa se encarga, como planificador urbano, de analizar porciones y planificaciones más específicas del territorio conocidas como Proyectos de Intervención Urbana (por sus siglas, PIU), los cuales se desarrollan en áreas más específicas y de menor escala en el territorio que las Operaciones Urbanas en Consorcio.

En el caso de São Paulo, los proyectos de intervención urbana también los puede realizar el sector privado. En dichos casos, el privado cuenta con la orientación de São Paulo Urbanismo para el desarrollo del proyecto y realiza estudios económicos, ambientales, sociales o el análisis legal. Al final, este conjunto de estudios se entrega al Poder Ejecutivo, que impulsa el Proyecto de Intervención Urbana (PIU). Los PIU buscan proveer los estudios técnicos necesarios para la promoción de la transformación urbana en áreas subutilizadas de la ciudad y con potencial de transformación, siempre siguiendo las premisas del Plan Director.

Las áreas de PIU cuentan con suelo e infraestructuras con potencial para soportar mayores densidades poblacionales y edificaciones (constructivas), además de contar con potencial para recibir nuevas actividades económicas, usos como la vivienda social, y generar nuevos equipamientos públicos. Los PIU no ocurren en cualquier zona de la ciudad, sino en áreas predefinidas por sus características específicas, entre ellas la subutilización. También les caracteriza contar con áreas con potencial para un reordenamiento social y económico que permita alcanzar los fines del Plan Director y mejore la calidad de vida de las personas y las condiciones de infraestructura existente.

De acuerdo con el Plan Director de 2014 y sus instrumentos, el proyecto de PIU debe contener como mínimo: La propuesta de ordenamiento o reestructuración urbanística y su programa de intervención o ejecución, incluyendo detalles normativos de parámetros urbanísticos, modelación económica de la intervención y sus fuentes, y definición del modelo de gestión democrática. Esa es una de las funciones principales que desempeña la SPU, incluyendo el uso de la expropiación para la implantación del proyecto. La aprobación final se da en otra instancia, la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano.

Otra gran misión de la empresa São Paulo Urbanismo es la gestión de las operaciones urbanas en consorcio. Las operaciones urbanas son instrumentos de intervención pública, están reguladas por el Plan Director, se aprueban por ley municipal y establecen reglas urbanísticas específicas e incentivos a la densificación poblacional y constructiva de áreas o perímetros determinadas de la ciudad. Sus perímetros deben ser definidos en el Plan Director y, en el caso de la ciudad de São Paulo, solo pueden estar dentro de la Macroárea de Estructuración Metropolitana. Dentro del área de una operación urbana es posible flexibilizar las reglas ya establecidas en la zonificación y pagar a cambio una contraprestación

financiera. El recaudo solo puede utilizarse dentro del propio perímetro o ámbito de la operación (los cuales suelen ser de amplia escala) e incluye, por ejemplo, obras de mejoría de asentamientos precarios, producción de vivienda social, inversiones en áreas públicas, redes, e infraestructuras en el propio perímetro de la operación urbana.

En el caso de São Paulo, el operador urbano es un facilitador de la aplicabilidad de la regulación y busca generar sinergias público-privado que favorezcan la inversión privada para el desarrollo de los proyectos. La ciudad muestra una tendencia hacia este perfil o entendimiento de la misión del operador urbano público. Las operaciones urbanas más antiguas no se gestionaban con esa visión. Actualmente, se busca que el operador urbano público genere dialogo entre las partes y sea capaz de evaluar las condiciones y efectos o consecuencias de un determinado proyecto urbano y de las actuaciones privadas en el territorio. Los estudios de impacto de vecindad y otros orientados a medir está incidencia en el barrio (o barrios) y el medio ambiente juegan un papel muy importante. En el caso de las Operaciones Urbanas, el operador debe realizar acciones de inspección y orientación para la implementación adecuada del plan previsto en la operación.

En las Operaciones Urbanas, la empresa SPU controla tanto la existencia del stock de potencial de construcción adicional disponible para la venta privada, como las operaciones comerciales con los certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC). Estos últimos son una figura específica de comercialización de potenciales de edificabilidad de aprovechamiento únicamente dentro de perímetros de operaciones urbanas y se subastan de forma pública en la bolsa de valores. La ciudad ha sido pionera en el país y ejemplo en el mundo por su particular creación y comercialización de potenciales de edificabilidad por medio de estas subastas, los cuales han permitido la densificación de grandes áreas de la ciudad. Los CEPAC han permitido captar recursos en cuantías relevantes para el desarrollo de obras, mejorías urbanas, y vivienda social en zonas de interés del mercado inmobiliario.

En la actualidad, la empresa SPU también es responsable por la realización de las obras correspondientes al programa de intervención de cada operación urbanística consorciada. Cada operación urbana cuenta con un plan de obras a ser financiado a través de CEPAC. Es sin duda una asociación entre los sectores público y privado para que una determinada porción de la ciudad sufra transformaciones urbanas con base en un plan urbano predefinido. Esta solución de implementación y ejecución es atravesada por la gestión democrática con sus procesos público-participativos, los cuales pueden tomar tiempos relevantes e implicar cambios en las intervenciones.

Las Operaciones Urbanas Consorciadas tienen perímetros amplios y en ellas, en general, la propiedad está altamente fragmentada en manos de muchos pequeños propietarios, además de contar con población residente y usuaria. Estamos hablando de territorios ocupados, más allá de las condiciones y dinámicas de tal ocupación. Por su magnitud territorial y condiciones de uso y ocupación, al interior de una operación urbana se observan diversos precios del suelo, así como reglas de construcción máxima variadas (en general por sub-sectores). Además, presentan una morfología predial, reglas y configuración de subdivisión y de acceso a la tierra altamente diversas. Los CEPAC, por su naturaleza de comercialización a partir de ofertas en subasta pública, consiguen reflejar en el precio una parte importante de estas variaciones.

Los CEPAC suelen ser adquiridos por empresas especializadas que realizan la transacción en nombre de firmas constructoras que requieren de potencial de construcción para sus proyectos inmobiliarios. Cada CEPAC adquirido se convierte en potencial constructivo adicional en el territorio de la operación urbana del consorcio. El dinero recaudado en las subastas por la venta de CEPAC, se utiliza en la implementación de una infraestructura específica, obra o inversión prevista en el programa de intervención. Es importante resaltar que todo el proceso está regulado. El Poder Público debe cumplir con sus tareas y misiones, y con ello el mercado puede invertir con seguridad en la Operación Urbana en Consorcio.

En las operaciones urbanas de la ciudad de São Paulo el municipio ha utilizado una estrategia de lanzamiento u oferta de potencial constructivo por etapas, es decir, realiza subastas de CEPAC poco a poco. Con esta estrategia ha logrado generar escasez y disposición a pagar por parte de los inmobiliarios interesados y así obtener precios que logran capturar incrementos de valorización del suelo. El municipio tiene la libertad de ofrecer solo un poco del stock de potencial edificatorio disponible para aquella área en cada subasta. En el momento cero de la operación, la tierra vale menos porque es el momento en que el territorio comienza a transformarse. Luego, el valor de la tierra comienza a aumentar, por lo que esos certificados presumiblemente valdrán más en el mercado y pueden ser lotes más caros. Es un instrumento para capturar el valor de la tierra o plusvalía vinculada a cambios en los usos e intensidades de uso del suelo; de hecho, es importante comentar que los CEPAC capturan tanto incrementos en el precio del suelo por mayor densidad constructiva como por cambio a un uso más rentable. Una vez adquirido el CEPAC por un desarrollador privado, debe utilizarlo vinculado a un proyecto específico. En la solicitud de licencia urbanística se analiza y realiza la conversión a metros cuadrados constructivos adicionales. La São Paulo Urbanismo supervisa y opera todo el proceso.

En la asociación público-privada existe permanentemente control social. Cada operación urbana tiene su Consejo de Gestión, integrado por miembros representantes de la sociedad civil de las administraciones públicas e inversionistas. El Consejo supervisa la ejecución de la Operación Urbana en Consorcio y ayuda a determinar cuáles son las intervenciones prioritarias en las distintas etapas de la operación urbana. El control social es un factor muy importante en la estructuración de estas operaciones urbanas. Es importante indicar que la empresa São Paulo Urbanismo no se encarga de realizar acciones de gestión de suelo, como puede ser la expropiación, para favorecer el desarrollo de la Operación Urbana. Cada emprendedor privado debe buscar y negociar los terrenos y propiedades de su interés directamente con los propietarios.

Por otra parte, la ciudad de São Paulo dispone de otro instrumento de financiamiento urbano llamado Concesión Onerosa del Derecho de Construir (en portugués, *outorga onerosa do direito de construir*). Este instrumento es otra forma en que el municipio concede al sector constructor el espacio edificable a cambio de un pago o contraprestación. Su naturaleza es similar al CEPAC, pero su forma de comercialización y adquisición difiere. En este caso no hay subastas, sino que el interesado adquiere la edificabilidad adicional directamente al gobierno de la ciudad y se utiliza en prácticamente toda la ciudad en los territorios que no están sujetos a delimitación específica de Operación Urbana en Consorcio (en los cuales se utilizan los CEPAC). El precio base es determinado a partir de una definición realizada por el propio municipio para cada sector específico de la ciudad.

Leite et al. (2019) subrayan como la gobernanza de los recursos obtenidos por Concesión Onerosa es un poco diferente del CEPAC. No hay un plan de obras específico atado a un perímetro urbano. Por disposición legal, los recursos deben destinarse a territorios y finalidades orientadas a re-equilibrar los territorios, de forma tal que debe concentrarse en las áreas peor servidas de la ciudad y en destinaciones como vivienda social, saneamiento básico, transporte público, protección ambiental. Los recursos recaudados con dicha concesión son administrados por el FUNDURB (Fondo de Desarrollo Urbano) de São Paulo, aplicados de forma redistributiva en la ciudad. El Consejo gestor del fondo delibera y decide los proyectos prioritarios y el orden de uso de los recursos.

En términos de impacto social, se debe reconocer que una operación urbana sin componentes importantes de inversión social en su diseño e implementación abre el riesgo a la expulsión de pobladores, generalmente con menores ingresos. Es por esto, que se considera esencial invertir primero en vivienda de interés social y mejoramiento de asentamientos precarios. Por ello, las operaciones urbanas suelen estar vinculadas a problemáticas de vulneración del derecho de permanencia e intentos y acciones por evitarlo o reducirlo.

Además, la planificación urbana debe contemplar acciones que promuevan las condiciones para que esta población permanezca en su lugar. En otras palabras, de nada sirve poner una casa en medio

de un territorio donde los ingresos de las personas no les permita permanecer ni vivir allí, y luego se vean obligados a moverse de su territorio.

Por ejemplo, una de las primeras operaciones urbanas y sin duda la mayor operación en términos financieros en la ciudad es la Operación Urbana Faria Lima (Ley Municipal 11.732 de 1995), donde hoy vive menos gente que antes del proyecto. La orientación de este proyecto en un inicio fue captar la valorización de un proceso de expansión inmobiliaria y de valorización que ya estaba floreciendo antes de la operación por el inicio de las obras de expansión de la Avenida Faria Lima. Hasta el año 2003 se aprobaron más de 115 proyectos inmobiliarios y se recaudaron alrededor de 280 millones de dólares (Biderman, Sandroni y Smolka, 2006). Sin embargo, desde el año 1996 se observó también un desplazamiento no solo de personas con menores ingresos, sino en gran medida de personas de clases medias-altas, que se vieron desplazadas por el 5% por ciento más rico de hogares del área metropolitana de la ciudad (*Ibid.*, 2006). De acuerdo con Maleronka y Hobbs (2017), esta experiencia sirvió de inspiración al Estatuto de la Ciudad donde en su artículo 32 define la Operación Urbana Consorciada e introduce, a diferencia de la ley de São Paulo (Ley Municipal 11.732 de 1995, Art 1.), que las mejoras deseadas por la operación deben ser sociales:

“Considérese como operación urbana consorciada un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el sector público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de lograr en un área transformaciones urbanas estructurales, mejoras en el plano social y la valorización ambiental” (Estatuto de la Ciudad, art. 32, numeral 1, 2001)⁹.

Como subrayan Furtado y Acosta (2020), hubo otras operaciones urbanas iniciadas en São Paulo con anterioridad al Estatuto de la Ciudad. La primera fue Anhangabaú (Ley Municipal 11.090 de 1991), vigente por cuatro años en zonas centrales de la ciudad. Su principal objetivo era recuperar la inversión de reurbanización del Vale do Anhangabaú y del Bulevar São João. Posteriormente, el área comprendida en Anhangabaú fue incorporada dentro de la Operación OU Centro (Ley Municipal 12.349 de 1997). También se desarrollaron con una visión de más largo aliento las operaciones de Água Branca en 1995, (Ley Municipal 11.774) la cual tenía dentro de sus propósitos cambiar el uso de un área industrial por actividades de comercio y servicios, y la ya mencionada operación de Faria Lima también aprobada en 1995 (Ley Municipal 11.732). Este breve recuento histórico ilustra la antigüedad de las figuras de Operación Urbana y CEPACs en la ciudad de São Paulo, así como la evolución y ampliación del instrumento de concesión onerosa al resto de la ciudad. Esta evolución también se ha ido acompañando de la visión desde el gobierno de su papel como gestor u operador de las decisiones contenidas en el Plan Director, en especial aquellas que implican o exigen grandes transformaciones en el suelo y coordinación entre actores para proveer los bienes públicos necesarios a estos nuevos usos y la vivienda social. Los cambios se observan en los Planes Directores de 2002, 2014 y en el recién aprobado Plan de 2023.

En consonancia con los cambios en el instrumento principal de la ciudad y los aprendizajes que cada uno de estos grandes proyectos ha traído, se observan ajustes continuos. El primer ajuste fue adecuarse al nuevo concepto de Operación Urbana Consorciada del Estatuto de la Ciudad. Para el caso de Faria Lima se realizó una adecuación y actualización en el año 2004, donde en ese mismo se incorporaron los CEPAC a esta operación, y para Água Branca en 2013. La operación Água Espraiada es aprobada en 2021 (Ley No. 13.260) con el Estatuto de la Ciudad y bajo el nuevo Plan Director (Ley Municipal 16.050 de 2014). Finalmente, el recién aprobado Plan Director (Ley municipal 17.975 de 2023) que dispone sobre la revisión intermediaria del Plan Director de la ciudad, estableció (o mejor refrendó) la existencia de tres operaciones urbanas: Água Branca, Faria Lima y Água Espraiada (desaparece la OUC Centro). Al mismo tiempo se observa la ascensión de una nueva figura de planeación y gestión urbana, las Áreas de Intervención Urbana (AIU), derivada de los

⁹ Traducción libre.

Proyectos de Intervención Urbana (PIU). La ciudad estrenará tres nuevas AIUs: Sector Central, Arco Jurubatuba y Vila Leopoldina Vila Lobos. El futuro indicará los aciertos y errores de esta nueva estrategia y su gestión.

Recuadro 3
Aspectos destacados: Sao Paulo Urbanismo (SPU)

Origen & objetivo

- SPU nació en 2010 por la escisión de la Empresa Municipal de Urbanización (SPU, 2017).
- Gestiona y planifica los PIU y las Operaciones Urbanas en Consorcio. Facilita la aplicabilidad de la regulación y busca generar sinergias público-privadas para el desarrollo de los proyectos.

Marco normativo clave

- Artículo 148 de la Constitución de 1988: Pone las bases de la política de desarrollo urbano.
- Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.257): Reglas para la promulgación de los Planes Directores.
- Plan Director de la Ciudad de São Paulo (Ley N° 16.050 de 2014 y Ley 17.975 de 2023).

Rol del operador urbano

- Facilitar la aplicabilidad de la regulación y buscar sinergias público-privado.
- Apoyar la elaboración de los informes necesarios para que se aprueben los PIU.
- Administrar las operaciones urbanas en consorcio.
- Contemplar en la planificación urbana acciones en contraste a la segregación.

Relación con el sector privado

- El sector privado puede realizar proyectos de intervención urbana con la orientación de SPU.
- Los actores privados pueden proponer medidas en el territorio de la operación urbanística.
- SPU facilita la aplicabilidad de la regulación para atraer inversión privada.

Instrumentos de financiamiento relevantes

- Certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC): Potenciales de edificabilidad de las operaciones urbanas que se subastan progresivamente en la bolsa de valores
- Concesión Onerosa del Derecho de Construir: Recaudación de recursos y cobro por el uso del espacio aéreo del potencial positivo adicional que el suelo genere.

Políticas e instrumentos de gestión de suelo relevantes

- Plan Director de la ciudad 2014 y más recientemente el de 2023.
- Proyectos de Intervención Urbana (PIU) y Áreas de Intervención Urbana (AIU).
- "Ejes de transformación": Áreas de especial orientación a la densificación.

Proyectos destacados

- Operaciones Urbanas Faria Lima, Água Branca y Água Espraiada.
- Áreas de Intervención Urbana Sector Central, Arco Jurubatuba y Vila Leopoldina Vila Lobos.

Principales retos

- Fragmentación de la propiedad en las Operaciones Urbanas Consorciadas, en manos de muchos pequeños propietarios.
- Inversión social en el diseño e implementación de la Operación Urbana.

Principales logros

- Rol pionero en el país por su particular creación y comercialización de los CEPAC.
- Por medio del CEPAC, reflejar en el precio del suelo la diversidad de morfología predial, reglas y configuración de subdivisión y de acceso a la tierra.
- Estrategia de lanzamiento u oferta de potencial constructivo por etapas, generando escasez y disposición a pagar por los inmobiliarios, capturando incrementos de valorización del suelo.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Experiencia de la ciudad de Bogotá

A. Renovación para el desarrollo de proyectos integrales de vivienda con énfasis en vivienda de interés social y prioritaria

Juan Guillermo Jiménez¹⁰

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – RenoBo¹¹, hace parte de la Secretaría Distrital de Hábitat de la ciudad. Esta secretaría está conformada por el sector central y por un sector descentralizado integrado por entidades adscritas y vinculadas. RenoBo está ubicada al mismo nivel de las empresas de servicios públicos de la ciudad (teléfonos, energía y acueducto). Es empresa industrial y comercial del Estado, es decir, es 100 % de propiedad de Bogotá. Funge como banco de suelo inmobiliario y operador urbano de la ciudad. En Bogotá hay varios operadores urbanos: RenoBo, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), la Empresa Metro de Bogotá, la Empresa Transmilenio de Bogotá.

RenoBo es una empresa desarrolladora de proyectos urbanos y de vivienda cuyo fin es avanzar en una mejor ciudad para todos los bogotanos. En Bogotá se posiciona como una empresa que desarrolla proyectos inmobiliarios que, a diferencia del sector privado, genera mejores proyectos de vivienda de interés social y prioritario, además de avanzar con mejores proyectos de ciudad y espacio público, lo cual de ninguna manera puede ser excluyente.

Esta empresa viene de una fusión de dos empresas creadas en 1998 y 1999, respectivamente. En 1998 se creó una empresa llamada METROVIVIENDA. Esta tenía un énfasis en operar como un banco de suelo. En esa época, en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) existía una gran zona de expansión, la cual hoy ya no existe. Adicionalmente, en 1999 se creó la Empresa de Renovación Urbana,

¹⁰ Gerente General, Empresa RenoBo de Bogotá.

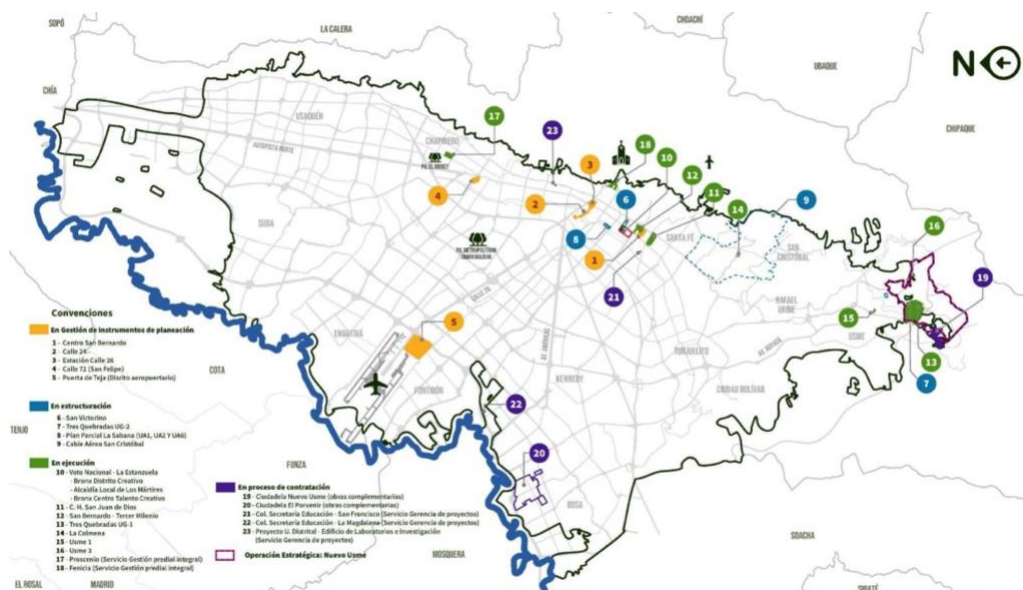
¹¹ La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, antes ERU cambió su imagen y nombre corporativo, por lo que actualmente es RenoBo.

cuyo fin era la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras y la ejecución de actuaciones urbanas integrales. En 2016, se fusionaron estas dos empresas, conformando una sola que tiene los dos roles: apoyar la vivienda de interés social y prioritaria, por un lado, y por el otro el rol de la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras y efectuar operaciones urbanas integrales.

Como operador urbano, RenoBo ejerce funciones propias de un banco inmobiliario, recauda, administra y direcciona recursos del Fondo de Obligaciones Urbanísticas. Este es un fondo en el cual los actores privados del desarrollo compensan o pagan por no dejar las viviendas de interés social y prioritario en sus desarrollos. La empresa captura esos recursos e incentiva la generación de suelo para que haya vivienda de interés social y prioritario. Además de hacer uso de estos recursos provenientes de estas cargas urbanísticas, también estructura los esquemas de financiamiento con el sector privado para hacer desarrollos inmobiliarios en los cuales se apliquen esos recursos para que haya vivienda de interés social y prioritario.

Asimismo, la empresa opera como entidad pública gestora que participa de desarrollos con el sector privado y con las constructoras y desarrolladores. Las actuaciones de la RenoBo se realizan principalmente en el centro de la ciudad, bajo la premisa de buscar siempre una mejor localización para la vivienda social. Hay dos proyectos históricos importantes de la Empresa METROVIVIENDA, llamados Ciudadela El Porvenir y Ciudadela El Recreo para controlar la expansión del suelo.

Mapa 1
Proyectos RenovaBo en Bogotá



Fuente: Cortesía de la empresa RenovaBo de Bogotá.

La experiencia de METROVIVIENDA y de RenoBo se divide en tres grandes momentos. El primero, cuando se fundó la empresa METROVIVIENDA en 1998, cuya función principal era ejercer como banco de tierras de la ciudad. Su objetivo era comprar suelos en las zonas de expansión de la ciudad para tener el control del precio del suelo. Suelos que posteriormente incorporaba al perímetro urbano, los urbanizaba, y los vendía.

El segundo momento ocurre con la operación Nuevo Usme, por medio de la cual METROVIVIENDA buscaba participar en macroproyectos mediante remates de terrenos y otros instrumentos con el sector privado. Esto mutó en el tiempo y terminó en una venta del suelo por parte de RenoBo. Sin embargo, en este segundo momento, existían varios elementos importantes. Uno de

ellos era anticiparse a la ocupación informal del suelo. Bogotá es una ciudad con una alta tasa de ocupaciones informales o de autoconstrucción. Se buscaba obtener una ciudad más ordenada, planeada y urbanizada directamente por METROVIVIENDA, antes de la venta del suelo para que los desarrolladores privados construyeran las unidades.

En esa operación, y en este segundo momento, se inauguró lo que en la legislación colombiana se conoce como “anuncio de proyecto”. Este es un instrumento que permite al Estado fijar el valor del suelo mediante avalúos en el momento previo a un proyecto urbanístico para que años más tarde, cuando se dan los desarrollos, ese mayor valor por el costo del suelo pueda ser descontable en las transacciones de suelo lideradas por el Estado. También, METROVIVIENDA aplicó el derecho de preferencia, lo cual significaba que RenoBo tenía la primera opción para la compra de esos suelos. Adicionalmente, otro elemento importante, aunque no se materializó y quedó como propuesta es el desarrollo progresivo para proyectos de vivienda. Sin embargo, actualmente y después de 20 años, se está retomando con la esperanza de que salga bien su aplicación, a través del proyecto Tres Quebradas que está en estructuración. Este suelo, es un proyecto que tiene 1,800 viviendas de interés social y prioritario, y 16 Ha de suelo habilitado, el cual va a beneficiar a más de 100,000 personas. El proyecto cuenta con de 195 mil millones de pesos en venta.

Finalmente, el tercer momento es el actual, donde se está buscando que, por medio de la utilización de bienes fiscales, en acuerdo con promotores privados, se desarrollen proyectos de vivienda social de pequeña escala. Esto con el fin demostrativo de que es posible ubicar la vivienda social en las zonas servidas y centrales de la ciudad, y no en las periferias. Asimismo, se quiere demostrar que, mediante estos proyectos, es posible promover una mezcla social con mezcla de usos de suelo; es decir, la posibilidad de desarrollar proyectos integrales.

Por otra parte, y en lo que atañe a temas regulatorios, es importante reconocer qué normas regulan la renovación urbana. Existe un conflicto entre ver la renovación urbana como una herramienta para propiciar la llegada de negocios más rentables (gentrificar) —lo que se conoce como “tabula rasa”, comprar por enajenación voluntaria, pero que algunas veces terminan en enajenación forzosa, en expropiación— versus la renovación como oportunidad de revitalización. Los proyectos que RenoBo está desarrollando ahora (más de cinco) están enfocados en esta segunda visión. Pretenden revitalizar para mejorar los sectores que están deteriorados, logrando mezcla social, mezcla de usos y, sobre todo, respetando los derechos de los propietarios y moradores. Con esto no se quiere decir que anteriormente no se haya respetado o no se haya cumplido las normas, porque las normas hablan de compensaciones, de pagar por lucro cesante y daño emergente. Pero eso no es suficiente, pues está demostrado que hay una forma de renovación urbana que desplaza a la gente de sus lugares de origen, ya que no tiene buenos resultados a nivel de calidad espacial y calidad de ciudad.

La empresa está muy enfocada en controlar estas consecuencias no deseadas. El nuevo Plan de Ordenamiento Territorial “Bogotá Verdece” 2022-2035, aprobado en Bogotá por el Decreto 555 de 2021, asentó las bases para una política de moradores mucho más exigente de cara a los desarrolladores y a las mismas entidades estatales. Esto va a exigir mucho más trabajo a las entidades públicas, incluida la empresa RenoBo. Este es el gran desafío que tiene la empresa RenoBo, y que ya está abordando en sus nuevos proyectos, es difícil pero no imposible encontrar la correcta forma de vincular a moradores y propietarios a los proyectos. Cuando se habla de moradores, se refiere a los moradores no propietarios, que es la principal variable por resolver, porque los propietarios quieren salir o vender.

En el trabajo realizado por la empresa se han tenido tasas de enajenación voluntaria en proyectos recientes de más del 80%, en donde los propietarios venden por su propia voluntad. Sin embargo, esto no resuelve el problema, porque solo el 30% del 80 % viven en el territorio. Esto quiere decir que se está desplazando una cantidad importante de personas para otros territorios, y el problema social y de revitalización no se está resolviendo, sino que simplemente se está cambiando el uso del suelo por uno más rentable.

¿Cómo se manejan las alternativas de participación y asociación de los propietarios originales? Una opción es que sean socios de los proyectos; es decir, se le da la posibilidad a los propietarios que aporten su inmueble a cambio de un pago con inmuebles resultantes del proyecto. También, a través de la enajenación voluntaria, al propietario que decide vender, RenoBo le compra y le paga las indemnizaciones y los lucros cesantes, reconociéndole el pago al valor de la nueva norma; es decir, se hace partícipe de los beneficios que genera el plan parcial o el nuevo desarrollo. Existe también, la posibilidad de un aporte de recursos por parte de inversionistas que participan también de los aprovechamientos urbanísticos.

De igual manera, existe una constitución del fondo de compensaciones urbanísticas o transferencia de derechos de construcción. Este fondo es donde todos los desarrolladores privados que participan de los negocios inmobiliarios pagan por no dejar la vivienda de interés prioritario y social en sus desarrollos. El fondo es una fiduciaria en los patrimonios autónomos. Si bien los recursos no son directamente de la empresa, sí son del distrito de Bogotá. RenoBo ejecuta y gasta estos recursos en comprar suelo y en habilitarlo, en redes, vías, y otros equipamientos.

Como herramienta última, se utiliza el mecanismo de la expropiación para quienes, definitivamente después de haber agotado todas las instancias anteriores, no se vinculan al proyecto y es necesario aplicar las herramientas que la ley otorga para el desarrollo.

Adicionalmente, existen diferentes instrumentos de gestión de suelo en la ley colombiana y en el POT de Bogotá. Es obligatorio realizar la formulación e implementación de un plan parcial en suelos de expansión urbana, dado que la expansión urbana en Bogotá está casi agotada. Solo queda un plan grande en una zona al norte de la ciudad donde todavía hay disponibilidad de suelo para desarrollar. Además, existe la operación Nuevo Usme donde RenoBo tiene a cargo la Unidad de Gestión 2, que está terminando de reformular otras unidades de gestión. Luego de estas dos grandes operaciones, queda agotado el tema de la expansión urbana en Bogotá y, por tal motivo, el nuevo POT se vuelca principalmente a la renovación urbana.

Otro instrumento que se aprobó en el POT está relacionado a las actuaciones estratégicas, son 25 piezas de ciudad en donde los operadores urbanos tienen un rol muy relevante, porque deben formular lo que va a suceder en estos territorios. Esta formulación que puede ser de iniciativa pública, privada o mixta, siempre por norma en el POT, debe contar con un operador urbano que vaya de la mano, incluso, con un desarrollador o con un formulador privado. Eso permite que, desde RenoBo junto con la Secretaría de Planeación, se vuelva a tener el control de establecer la norma a estos territorios.

En términos generales, el POT le otorga un índice de construcción¹² de 1,3 a la mayoría de los suelos ubicados en estas zonas estratégicas. Sin embargo, ese 1,3 de índice puede llegar incluso hasta 7 o 9 cuando se hace la formulación de la actuación de la mano de un operador urbano, por lo que el rol de RenoBo y de los otros operadores urbanos de Bogotá se hace cada vez más relevante.

Además, se tiene el instrumento Plan Parcial, que es un instrumento de planeación, diseño y gestión que sirve de soporte a la gestión asociada, a través de unidades de actuación urbanística y de reajustes de terrenos e integraciones inmobiliarias. Este instrumento define las condiciones de reparto equitativo de cargas y beneficios, la estructuración financiera, las etapas y las condiciones de protección de propietarios originales y de moradores. El Plan es formulado por una iniciativa privada o pública y es aprobado por la Secretaría de Planeación.

¹² “Índice de Construcción. Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio” (Decreto 1077 de 2015).

Bogotá y Colombia cuentan con varios mecanismos de gestión de suelo para operaciones urbanas. Los que han dado mejores resultados son:

- El anuncio del proyecto, que busca fijar el valor del suelo antes de la implementación de un proyecto y del surgimiento de una nueva norma. Cuando se trata de la ejecución de obras públicas es un instrumento adecuado para evitar un crecimiento excesivo de los precios del suelo que afecte la estructuración financiera de los proyectos.
- La contribución por valorización que, si bien no lo aplica directamente RenoBo, es un instrumento de financiación que ha tenido trayectoria importante en el país. En Bogotá lo aplica el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
- Proyectos asociativos impulsados por la Secretaría de Hábitat en coordinación con METROVIVIENDA en su época y con RenoBo actualmente. Estos proyectos buscan apoyar a los desarrolladores que formulan planes parciales en todos los trámites de urbanización con el único ánimo de incentivar que la vivienda de interés social y prioritario se deje en sitio, en lugar de trasladarla o pagarla en dinero. Aunque RenoBo administra y ejecuta los recursos de esas compensaciones, el objetivo final siempre será que los desarrollos dejen en el sitio las cargas equivalentes a la compensación de la vivienda de interés social y prioritario. Pagar es una excepción que da la norma. En este caso, la empresa gestiona estos recursos, y con el dinero que los particulares pagan se desarrollan nuevos proyectos y se habilitan nuevos suelos para vivienda social.
- Otro mecanismo de gestión de suelo son los proyectos donde se asocian los propietarios originales con RenoBo y constructores privados garantizando los derechos de permanencia y de pago con una vivienda de remplazo, y con reglas de intercambio claras basadas en sistema de distribución equitativa de cargas y beneficios.

¿Cómo se realiza esta asociación de actores? RenoBo tiene tres roles fundamentales: El primero es la gestión del suelo. La empresa lidera la adquisición predial completa a partir de la gestión social integral, esto con el fin de facilitar la ejecución de los proyectos en beneficio de la ciudad. La empresa ejerce ese rol muy importante donde trata de equilibrar el mercado, buscando que los desarrolladores privados asuman su rol de vincular a quienes son dueños de los suelos originales.

El segundo rol se relaciona con la formulación de la norma efectuada en RenoBo, donde existe un área experta en estos temas. La empresa identifica zonas de oportunidad, formula la norma correspondiente y se presenta a la Secretaría de Planeación, que aprueba la propuesta. La empresa está en capacidad de hacer en asocio con los actores privados con su equipo de urbanismo y formulación. La formulación e implementación de un Plan Parcial en el suelo de expansión urbana. Cada Plan de Ordenamiento Territorial puede exigir la formulación de Plan Parcial en terrenos localizados de suelo urbano, que aún no se han desarrollado o en renovación urbana.

El tercer rol se vincula con la ejecución de proyectos con aliados. RenoBo, al ser una empresa industrial y comercial del Estado, tiene la capacidad de participar en el mercado inmobiliario. La empresa realiza convocatorias para buscar actores privados que estén interesados en desarrollar ciertos territorios, se convocan a la mesa, y se realiza la asociación con ellos mediante mecanismos fiduciarios o mediante participación de sus entidades gestoras o de sus entidades ejecutoras.

De esa manera, es posible lograr que haya un equilibrio entre el desarrollo puramente inmobiliario de vivienda no social, versus las actuaciones urbanísticas que incluyen la vivienda de interés social. Así, RenoBo juega ese rol de gestor público que se asocia con un gestor privado para garantizar el equilibrio y el reparto en las actuaciones y planes parciales que se formulan.

Con respecto a las políticas de vivienda, RenoBo cuenta también con instrumentos de soporte para las políticas de vivienda de interés social y prioritario. La empresa participa juntamente con la

Secretaría del Hábitat en la gestión de los recursos del fondo de compensación de la obligación de VIP y VIS, para gestionar suelo destinado a la construcción de este tipo de vivienda. Como ya se mencionó, bajo la regla definida en el POT, existe un instrumento de traslado de viviendas VIS y VIP a otra zona de la ciudad o existe la posibilidad de pago. Esto tiene una importante desventaja, propicia que no se genere la mezcla social y estimula que se convierta en un instrumento financiero.

Desde la empresa se ha encontrado que, muchas veces, lo que pagan los desarrollos privados no es suficiente para la generación del suelo que hubiera podido generarse si estos desarrollos hubieran dejado en el lugar la obligación. Por tanto, se incentiva fuertemente que se mantenga la vivienda de interés social y prioritario en el sitio donde está el desarrollo para garantizar las mezclas sociales, la mezcla de usos, para que exista una renovación mucho más dinámica y para que no se expulse a las personas que viven en las zonas deterioradas.

Los instrumentos de gestión de la ley colombiana y el POT hablan de cargas generales, cargas locales y las obligaciones de suelo para edificabilidad de vivienda. En las cargas generales existen las cargas de movilidad, las cargas de espacio público, las cargas de protección ambiental o del patrimonio cultural y los costos de formulación de los planes parciales. Las cargas locales, por el contrario, se traducen en vías de proximidad, red de servicios públicos, espacio público, protección de moradores, propietarios y costos de formulación de los planes parciales que se implementan a los sistemas de reparto. La ley colombiana también contempla el porcentaje obligatorio para vivienda de interés social y prioritario en los desarrollos.

Lo anterior se puede ilustrar con el ejemplo del Plan Parcial Sabana, formulado desde el año 2014 (ver imagen 1). Este es un plan pionero en la aplicación de estos repartos de cargas y beneficios, que ha servido de inspiración para los nuevos proyectos que RenoBo está realizando actualmente. En el Plan Parcial Sabana existen cargas físicas, cargas de formulación, mitigación de impactos, actualización en redes, cargas patrimoniales, cargas sociales y todo un sistema equilibrado donde hay unas unidades de actuación superhabitables que tienen vivienda estrato 3, 4 y 5¹³.

El Plan Parcial Sabana se divide en 6 unidades de actuación urbanística, 4 con usos rentables y 2 destinadas a Vivienda de Interés Prioritario. Mediante el sistema de reparto las unidades con usos rentables transfieren recursos a aquellas destinadas a Vivienda de Interés Prioritario, de manera que puedan recibir el mismo valor del suelo. Con esos recursos se invita a los propietarios a vincularse al proyecto o se les paga el suelo. RenoBo trabaja en el proyecto de 288 viviendas mediante un modelo de asociación con unos desarrolladores privados que ya desarrollaron en el territorio varias de las unidades de gestión. El proyecto tiene cargas por vivienda de 12 mil millones de pesos.

Este ejemplo muestra que los operadores urbanos pueden trabajar de la mano con los privados; este es un plan parcial donde los desarrolladores privados llevan seis años en ejecución. Ya tienen construidos todos sus edificios de locales comerciales y de vivienda. La empresa está haciendo un contrato de asociación donde el objetivo es que haya actores privados que asuman las cargas, que entre ambas partes se realice la gestión de suelo. Son los privados los que están buscando comprar ese suelo que ya tiene una norma, cuyo valor ya quedó fijado desde cuando se expidió el plan parcial y se dio por anunciado el proyecto.

¹³ De acuerdo con el DANE (2021) de Colombia la estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones por estratos. Los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas y/o los predios son 6, donde 1 es el más bajo 6 el más alto.

Imagen 1
Detalles del Plan Parcial Sabana, Bogotá



Fuente: Cortesía de la empresa RenovaBo de Bogotá.

Otra herramienta por destacar es la concurrencia a terceros. Consiste en que un privado convoque al operador, en este caso a RenoBo, a participar de un proyecto para aplicar la herramienta de enajenación voluntaria o expropiación para lograr el objetivo de tener una vivienda de interés prioritario. Este proyecto ilustra muy bien la posibilidad de vincular actores públicos y privados en asocio para un proyecto específico, siempre y cuando, y esto es muy importante, el proyecto satisfaga los intereses de la ciudad, es decir, en mantener la vivienda de interés prioritario en el sitio y obtener mayor calidad de espacio público, equipamientos y demás servicios de ciudad. Dicho de otra manera, revitalizar grandes zonas de ciudad de forma inclusiva.

A pesar de todos estos avances, existen grandes retos por delante. Como se mencionó desde un inició la empresa se fusionó en 2016 y existe un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Si bien la empresa siempre ha sido un operador urbano, solo hasta el POT 2022 es cuando se materializa la palabra y la categoría de operador urbano, pues se le otorga la potestad de ser exigibles ante una formulación de un proyecto, de un área o una actuación estratégica por parte de un privado. En otras palabras, sin la empresa y sin los otros operadores de la ciudad, las 25 áreas de actuación estratégicas que plantea el POT no pueden ser desarrolladas. Eso pone a RenoBo en un rol muy relevante para la ciudad ya que debe velar porque se cumplan los lineamientos generales de esas áreas, lo que se propone el POT y lo que se propone la ciudad en términos de movilidad, espacio público, de vivienda, entre otros.

Sin embargo, tanto los POT como los planes estratégicos de la empresa se pueden ver afectados por cambios políticos y por cambios de administración que se dan en períodos mucho más cortos. RenoBo, al ser una empresa 100% pública, que depende 100% de la alcaldía de turno, es una empresa cuya rotación en sus directivos varía mucho, lo cual se ve reflejado en los proyectos. Los proyectos de renovación urbana no son de cuatro años, estos pueden durar entre 8 y 12 años. Por tanto, un mensaje muy importante es que las empresas que tienen estos roles deben tener una planeación estratégica de largo plazo y no pueden dejar de mirar hacia adelante. Sin este esfuerzo, cada cuatro años, cada plan de desarrollo de cada administración, va a hacer que ese plan estratégico cambie.

En ese sentido, se ha visto que varios proyectos de la empresa cambian de rumbo, cada cierto tiempo, y no se han podido materializar. Son más importantes el POT y el plan estratégico empresarial que los planes de desarrollo de las administraciones de turno. Sin embargo, no se puede negar que, al ser una empresa de la administración distrital, se deben incorporar estos planes de desarrollo al plan estratégico. Esta discusión ya se ha dado en la empresa y se está buscando blindar o generar asociaciones entre el público y el privado de largo plazo, mediante la participación en proyectos de fiducia y mediante sistemas de gobernanza sólidos que permitan darle estabilidad a los proyectos de renovación para evitar que queden a la deriva y al vaivén de las administraciones y los cambios políticos.

El fin último de un desarrollador privado siempre será su rentabilidad y el fin último de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – RenoBo y, como operador urbano, no puede ser la rentabilidad económica, sino el impacto social. De esta manera, lo que hace la empresa es buscar asociarse con el mercado inmobiliario, con los gremios, los constructores y los propietarios para buscar obtener beneficios y participaciones en los desarrollos inmobiliarios, algunas veces porque aporta el suelo, otras veces porque aporta herramientas estatales. Con la participación que se obtiene en esos desarrollos, la empresa tiene el propósito de obtener una rentabilidad social en términos de que haya más vivienda de interés social y prioritario al interior de esos mismos desarrolladores y estos no sean compensados. O de ser así, se obtengan unos beneficios económicos que al final se deben reinvertir en los proyectos de ciudad que generan más suelo y mejor espacio público. Si en alguno de estos proyectos existe la oportunidad de generar beneficios económicos para la empresa, esos beneficios al final deben redundar en nuevos, más y mejores proyectos de renovación urbana o de vivienda social.

En la actualidad existen tres grandes proyectos en RenoBo: el primero es San Victorino, un proyecto de comercio que fue producto de una actuación urbana de hace aproximadamente 20 años, donde se buscó hacer el Parque Tercer Milenio. Este es un gran proyecto de renovación urbana que no se ha concluido, tiene una vocación de comercio mayorista. El proyecto tiene una norma aprobada que la gestiona RenoBo. La empresa está buscando un modelo de negocio donde se vinculen a unos desarrolladores privados que participen del desarrollo, que tengan en cuenta a los comerciantes del sector y que respeten los derechos de quienes alguna vez fueron propietarios. Este proyecto puede tener más de 1,2 billones de pesos en ventas, de los cuales RenoBo, por haber gestionado el suelo en su momento, puede obtener retornos y beneficios no solo económicos, sino el logro de haber logrado vincular a los propietarios, a los expropietarios, a los comerciantes del sector y a los inmobiliarios.

El segundo proyecto es Estación Metro Calle 26 – Nuevo CAD. Se trata de un plan parcial de renovación urbana, el más importante de Bogotá en los próximos 50 años. Es una estación ubicada en un sector donde van a confluír cuatro estaciones de transporte masivo, donde van a pasar alrededor de 62,800 pasajeros por día. Este es un suelo que la empresa de renovación gestionó y que tiene otros que pertenecen a la Empresa Metro y Transmilenio.

Como operadores urbanos, se buscan desarrolladores privados interesados en hacer los desarrollos inmobiliarios. Por la propiedad del suelo que tiene la empresa, RenoBo aporta ese suelo a cambio de obtener edificaciones que generen unas rentas para la empresa y para la ciudad, y que adicionalmente resuelvan problemas relacionados a la disponibilidad de oficinas de las entidades públicas y de pago de arriendos.

Este proyecto también tiene un propósito de ciudad, será el bosque urbano más grande de Bogotá y tendrá el segundo centro administrativo distrital, con 15 entidades del distrito. Adicionalmente, para estos inmobiliarios y desarrolladores privados, el proyecto resulta interesante porque la empresa aporta todas las herramientas que da la capacidad estatal, hacer la enajenación voluntaria y la apropiación de los lotes o de los suelos que aún no se han podido consolidar, que en este caso son muy pocos.

Recuadro 4
Aspectos destacados: RenoBo en Bogotá

Origen & objetivo

- RenovaBo es la fusión de la Empresa de Renovación Urbana con MetroVivienda, en el 2016.
- Sus objetivos son apoyar la vivienda de interés social y prioritaria, la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras y efectuar operaciones urbanas integrales.

Marco normativo clave

- Constitución de Colombia 1991.
- Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).
- Plan de Ordenamiento Territorial "Bogotá Reverdece" 2022-2035 (Decreto 555 de 2021).

Rol del operador urbano

- Garantizar el equilibrio y el reparto en proyectos privados, actuaciones y planes parciales.
- Promover la mezcla de usos a través de proyectos integrales.
- Adquisición predial completa e incentivos para vincular los proyectos a los dueños originales.
- Identificación de zonas de oportunidad y formulación de normas correspondientes.

Relación con el sector privado

- Contratos de asociación con privados para que asuman las cargas y apoyen la gestión de suelo.

Instrumentos de financiamiento relevantes

- Fondo de Obligaciones Urbanísticas.
- Alquiler o Venta de Suelo (del ex-MetroVivienda).
- Anuncio de Proyecto – instrumento de captura de valor del suelo.
- Contribución por valorización (aplicado por el Instituto de Desarrollo Urbano).

Políticas e instrumentos de gestión de suelo relevantes

- Plan de Ordenamiento Territorial "Bogotá Reverdece" 2022-2035.
- Planes Parciales.
- Actuaciones Estratégicas: Formulación de planes que aumenten los índices de construcción.
- Proyectos Asociativos (impulsados por la Secretaría de Hábitat).
- Garantía de los derechos de permanencia.
- Cargas generales, cargas locales y las obligaciones de suelo para edificabilidad de vivienda.

Proyectos destacados

- Plan Parcial Sabana, San Victorino, Estación Metro Calle 26, Voto Nacional-La Estanzuela.

Principales retos

- Vinculación de moradores a los proyectos.
- Cambios políticos y de administración en periodos muy cortos.

Principales logros

- Vinculación de los propietarios del suelo a los proyectos, altas tasas de enajenación voluntaria. Alternativas de participación y asociación de los propietarios.
- Planificación estratégica y consolidación de operaciones complejas a largo plazo, para hacer frente a los cambios en el directorio.
- Favorecer y garantizar la gestión social, vivienda de interés social y prioritaria.

Otros operadores urbanos en Bogotá

- Metro Bogotá, TransMilenio e Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

Fuente: Elaboración propia.

El tercer proyecto es Voto Nacional, La Estanzuela. Está enfocado en un distrito creativo, un edificio cultural, un edificio institucional que es la Alcaldía de los Mártires y un edificio educativo, llamado el Centro de Talento Creativo, donde estudiarán alrededor de 4000 jóvenes de carreras direccionadas a las industrias creativas y culturales. Está ubicado en pleno centro de Bogotá, una zona que estaba muy deteriorada, llamada anteriormente el Bronx. En este proyecto, la empresa gestiona el suelo, formula la norma, y se ha asociado con tres entidades públicas del distrito, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Alcaldía Local de los Mártires. Además de los edificios institucionales, culturales y educativos, tiene siete manzanas donde puede haber vivienda de interés social y prioritario. Este es el comienzo de un gran plan de renovación urbana.

V. Experiencia de la ciudad de La Habana

A. La Oficina del historiador como gestor urbano en La Habana Vieja: rehabilitación y preservación del patrimonio

Pablo Fornet Gil¹⁴

La Habana Vieja es uno de los 15 municipios que conforman el área metropolitana de la ciudad de La Habana. Tiene una superficie de 4,2 km² y una población de aproximadamente 80 mil habitantes. Ocupa el área más antigua de la ciudad (lo que fue La Habana Intramuros), más una parte de la zona de expansión de la ciudad en el siglo XIX (el conocido Reparto Las Murallas) y un asentamiento popular al sur de la bahía (el barrio de Jesús María). La mitad de ese territorio, con una superficie de 214 hectáreas, lo conforma el Centro Histórico, declarado Monumento Nacional en 1978 e incluido en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO desde 1982. El Centro Histórico cuenta con una población de unos 50 mil habitantes.

Aproximadamente 3,500 inmuebles conforman el fondo edificado del Centro Histórico, en su inmensa mayoría edificios construidos en el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Una parte importante (casi el 40%) de ese fondo se encuentra en mal estado constructivo, no sólo por su antigüedad y falta de mantenimiento constructivo, sino por el estado precario de sus viviendas, muchas de ellas ubicadas en ciudadelas o cuarterías.

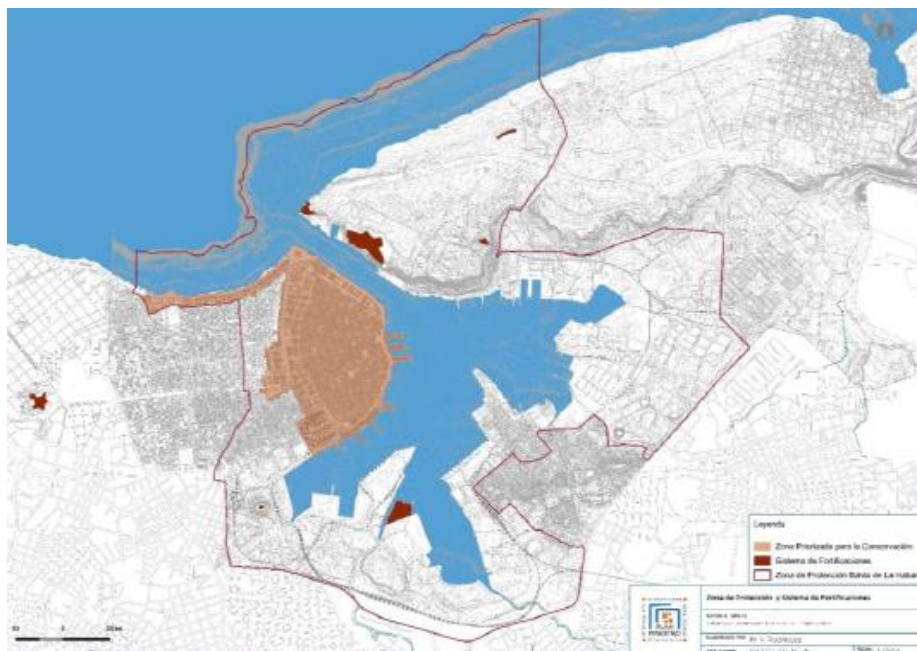
El Centro Histórico fue por mucho tiempo el gran centro social, económico y político del país. Con el crecimiento de la ciudad desde mediados del siglo XIX, primero hacia el sur, con nuevos repartos y barrios populares, y más tarde hacia el oeste, con la urbanización de repartos de clase media y alta, a lo largo de la línea de la costa, el Centro Histórico fue perdiendo parte de sus funciones tradicionales y gran parte de la actividad de servicios y turismo. Mantuvo, sin embargo, una fuerte actividad comercial y de

¹⁴ Geógrafo y subdirector del Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana.

almacenes, en buena medida asociada a la cercanía del puerto, así como las principales instituciones financieras y el poder político.

Luego del triunfo de la Revolución en 1959, la ciudad antigua experimentó un declive en la actividad comercial y de servicios, y muchos de los antiguos locales dedicados a esos fines se fueron convirtiendo en otros usos (generalmente viviendas) o quedaron subutilizados o sin uso, contribuyendo a acelerar su deterioro.

Mapa 2
Zona de protección y sistema de fortificación de La Habana Vieja



Fuente: Archivo fotográfico cortesía de la Dirección Plan Maestro, Oficina del Historiador de La Habana (2023).

Nota: La Zona Priorizada para la Conservación y el área de influencia directa de la Oficina del Historiador: el Centro Histórico (La Habana Vieja), el Malecón Tradicional y el sistema de fortificaciones. En línea roja la Zona de Protección Bahía de La Habana.

En 1981 se aprueba el Primer Plan Quinquenal de Restauración, a partir de un financiamiento del gobierno central de 11 millones de pesos (la tasa de cambio oficial en esa época era de 1:1 respecto al dólar estadounidense). Se identificaron un total de 31 obras a ejecutar en los siguientes 5 años, bajo la coordinación de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), y el apoyo del Gobierno Provincial de Ciudad de La Habana, el Ministerio de Cultura y otras entidades estatales. Las obras comienzan en el entorno de las plazas de la Catedral, de Armas y Vieja, en su mayoría para destinarlas a usos culturales y algunas para vivienda social. La decisión de peatonalizar el importante eje comercial de Obispo, constituyó un importante hito del proyecto y la restauración de una primera cuadra, colindante con la Plaza de Armas, iba a crear conciencia en las instituciones y los ciudadanos sobre la importancia del patrimonio.

La Oficina del Historiador, una entidad fundada en 1938 y que durante casi tres décadas había desarrollado una ingente labor a favor del rescate de la memoria histórica de la ciudad, pasaba en 1967 bajo la dirección de Eusebio Leal, quien impulsaría la restauración del antiguo Palacio de los Capitanes Generales para convertirlo en Museo de la Ciudad. La inauguración del Museo en 1978 iba a coincidir con la promulgación de Ley No. 1 de los Monumentos Nacionales y Locales (1977) y la declaración del Centro Histórico de La Habana Vieja y su Sistema de Fortificaciones como Monumento Nacional un año después.

En 1982, la UNESCO también incluiría a la ciudad vieja de la Habana y su Sistema de Fortificaciones en la Lista del Patrimonio Mundial por su Valor Universal Excepcional, siendo el cuarto en recibir tal distinción en toda América Latina (sólo por detrás de Quito, Antigua Guatemala y Ouro Preto). La declaratoria dio un amplio reconocimiento al proyecto, y un Segundo Plan Quinquenal fue aprobado nuevamente para el período 1986-1990.

Un momento clave de este proceso fue la Campaña Internacional lanzada por la UNESCO en 1983 a favor del rescate de la Plaza Vieja, un importante espacio urbano que presentaba un alto grado de deterioro en su espacio central, ya que estuvo ocupado desde 1952 por un parqueo soterrado, y en las 20 edificaciones de su entorno vivían hacinadas unas 200 familias. El proyecto de la Plaza Vieja, que entre crisis económicas y dificultades de gestión terminaría durando 25 años, iba a convertirse en una muestra, a pequeña escala, del Centro Histórico diverso e inclusivo al que se aspiraba: una escuela, centros culturales, oficinas, comercios, un hotel y 100 viviendas totalmente rehabilitadas son una muestra de ello. Familias vulnerables y de escasos recursos económicos —en su mayoría residentes en ciudadelas del entorno— resultaron beneficiadas con nuevas unidades habitacionales.

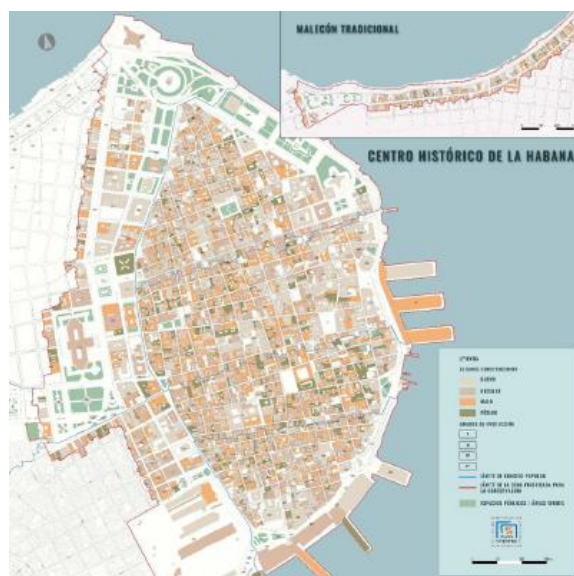
La severa crisis económica que afectó al país a partir de 1991 con el derrumbe de la Unión Soviética dio lugar al llamado Período Especial, que prácticamente paralizó la economía cubana y detuvo el proceso de restauración del Centro Histórico. Sin embargo, el derrumbe del antiguo Colegio del Santo Ángel, en una de las esquinas de la Plaza Vieja, fue el detonador que provocó el cambio en la forma en que se venía desarrollando el proyecto, a nuevo modelo de gestión. En 1993, mientras el país tomaba una serie de decisiones para salir de la crisis, estimulando el turismo y la inversión extranjera entre otras medidas, el Consejo de Estado promulga el Decreto-Ley 143 de 1993 Sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, el cual reconoce a esta Oficina como “entidad líder” del proyecto, con facultades especiales para gestionar suelo urbano, planificar, conceder permisos de obras y usos y, muy importante, la capacidad de gestionar sus propios recursos financieros a partir de la creación de un sistema empresarial propio y la aplicación de un mecanismo fiscal especial.

La concesión de un préstamo inicial de la banca cubana ascendente a un millón de dólares norteamericanos permitió poner en marcha un proceso de rehabilitación que garantizara su sostenibilidad financiera. Se crearon dos empresas en régimen de sociedad anónima¹⁵, con participación mayoritaria de capital por el Estado Cubano y bajo la coordinación de la Oficina del Historiador: Habaguanex, que se encargaría de la gestión de la actividad comercial y turística; y Fénix, encargada de la gestión inmobiliaria. Se identificaron los primeros inmuebles vacíos y subutilizados para su conversión en nuevos usos: hostales, tiendas y restaurantes. Además del valor patrimonial —de amplia prioridad en el período anterior— se iba a dar prioridad ahora sobre todo a la ubicación del inmueble fortaleciendo una estrategia territorial de intervención. Se comenzó a trabajar en las 4 plazas principales (Armas, San Francisco, Vieja, Catedral) y también en los ejes que conectaban dichas plazas (Oficios, Mercaderes), conformando un polígono de unas 40 manzanas que empezaría a conocerse como el “Kilómetro de Oro”, y que con su actividad cultural y comercial iba a atraer un número cada vez mayor de turistas y visitantes, extranjeros y cubanos.

En 1994, se crea la dirección Plan Maestro, una entidad que funciona en un inicio como espacio de concertación de entidades y especialistas que había estado trabajado en el Centro Histórico por más de una década. Esta dirección se iría consolidando como la institución líder en los estudios urbanos, la realización y gestión de los planes urbanos, y el otorgamiento de los permisos de toda acción a ejecutar en el territorio.

¹⁵ Una empresa industrial y comercial del Estado.

Mapa 3
Centro Histórico y malecón tradicional de La Habana



Fuente: Archivo fotográfico cortesía de la Dirección Plan Maestro, Oficina del Historiador de La Habana (2023).

Nota: Centro Histórico con sus aproximadamente 3500 parcelas, clasificadas según estado constructivo y grado de protección. Puede apreciarse la zona con los mayores valores patrimoniales y virtualmente restaurada, alrededor de las cuatro plazas principales.

La aprobación del primer Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico (1998) y de las nuevas Regulaciones Urbanas (2007), ambos coordinados por Plan Maestro, iba a regular la intervención en los inmuebles, según tipología, grado de protección, ubicación espacial y posición dentro del edificio. Ello garantizaba un proceso de intervención ordenado, una optimización de los recursos y, sobre todo, una diversidad de usos que aseguraba el equilibrio entre usos rentables y otros de carácter más social (viviendas, escuelas, instituciones de salud).

Entre 1995 al 2000 la Oficina del Historiador vio crecer su estructura organizativa. En un inicio, no pasaba de gestionar un museo, un pequeño grupo de arquitectura y un equipo de trabajos de arqueología. Posteriormente, cambió para hacer frente a las nuevas necesidades del proyecto, y sobre todo para garantizar el ciclo cerrado de la gestión, desde la elaboración del plan, la realización y ejecución de los proyectos, hasta la gestión de muchas de las actividades que se iban a desarrollar. En muy pocos años el número de empleos directos involucrados en el proyecto sobrepasó la cifra de 10,000.

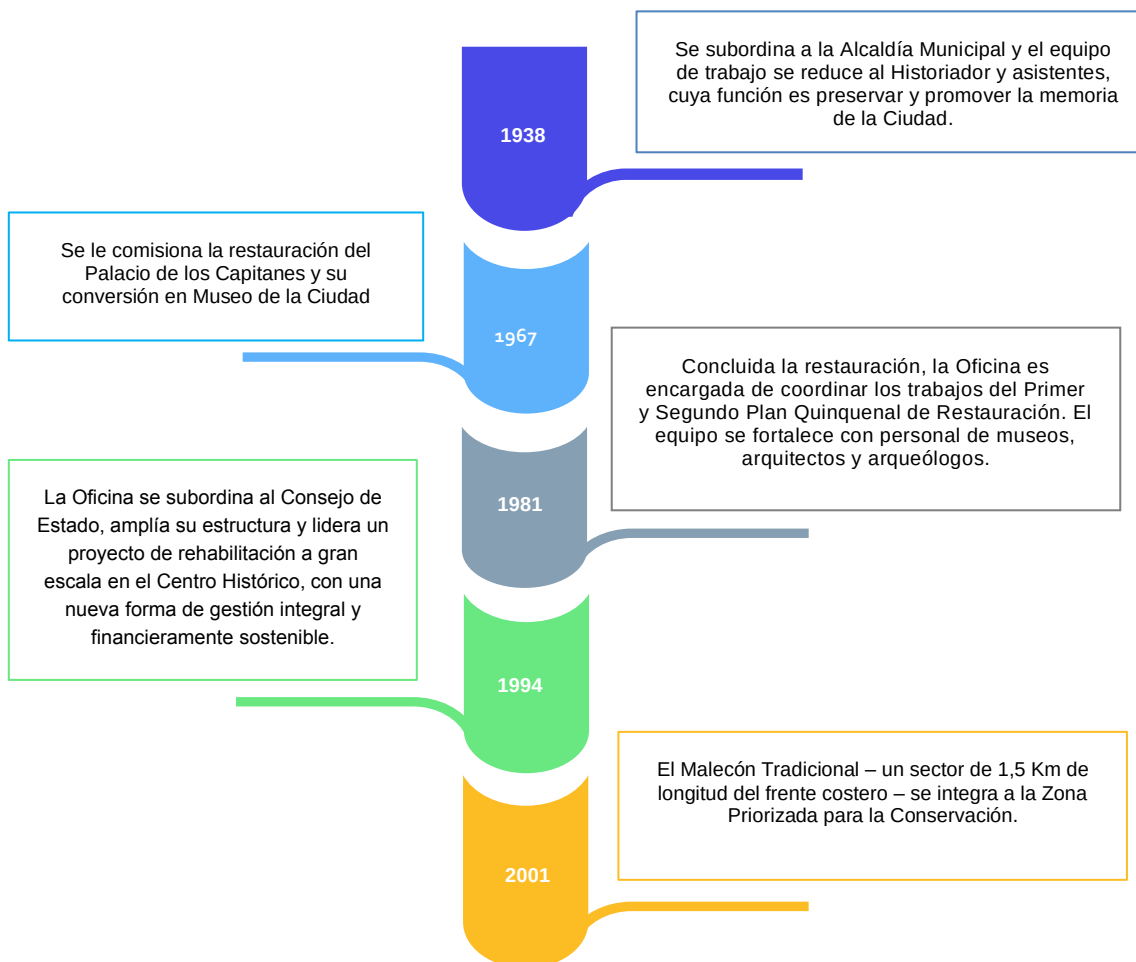
En ese primer lustro se dio un fuerte impulso en las nuevas actividades rentables, con grandes casonas que se convertían en hostales, y locales de planta baja que eran recuperados o transformados como tiendas de souvenirs, cafeterías y restaurantes, que daban servicio a un turismo creciente. Algunos inmuebles emblemáticos como la antigua Lonja del Comercio o el Edificio Bacardí eran rehabilitados para oficinas. En pocos años los ingresos brutos del sistema empresarial alcanzaban los 100 millones de CUC (equivalente a USD) anuales, de los que unos 25 a 30 millones eran utilidades que se reinvertían en el propio proceso de rehabilitación. Definitivamente el patrimonio había dejado de ser visto exclusivamente como un gasto del Estado, para convertirse en un recurso económico estratégico puesto en función del desarrollo local y su restauración.

A partir del año 2000 las prioridades dan un giro importante dentro del plan de inversiones de la Oficina del Historiador. Consolidado el sistema empresarial —el número de unidades de hotelería llegó a 25 (con unas 500 habitaciones) y las tiendas y establecimientos gastronómicos

hasta 150— y con una estabilidad en los ingresos, una proporción cada vez mayor de las inversiones empiezan a orientarse hacia el llamado sector social, para cubrir las principales necesidades de la población residente en el perímetro de acción de la Oficina, empezando por la vivienda, el tema más crítico del territorio.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana es una entidad con más de 80 años de existencia, un período en el cual asume competencias y funciones diferentes (Diagrama 1).

Diagrama 1
Línea del tiempo de la oficina del historiador



Fuente: Elaboración propia.

Con la creación a fines de 1994 del Plan Maestro, se ponen en marcha varios mecanismos previstos en el Decreto-Ley 143 de 1993 para la recién designada “Zona Priorizada para la Conservación” (ZPC), la cual comprende: “el Patrimonio Mundial más la zona de expansión de las murallas, hasta el Paseo del Prado, inclusive en sus dos aceras y el Parque de la Fraternidad” (Decreto-Ley 143 de 1993, Art 1). Bajo su coordinación, se aprueba en 1998 el primer Plan de Desarrollo Integral, que define las cinco (5) políticas que iban a conducir el proyecto, y que se resumen de la siguiente manera:

- i) Salvaguardar la identidad nacional a partir de la investigación, promoción y desarrollo de la cultura.

- ii) Proteger el patrimonio heredado a través de un plan integral y continuo con fuerza legal, que concilie la conservación de sus valores culturales con las necesidades de desarrollo socioeconómico.
- iii) Evitar el desplazamiento de la población local, protegiéndola del impacto de la terciarización considerando las densidades e indicadores de calidad de vida adecuada.
- iv) Dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios básicos que asegure su funcionamiento en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- v) Lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en la salvaguarda del patrimonio, impulsando la economía local y el desarrollo sostenible.

El Plan Maestro será el encargado, asimismo, de realizar dos instrumentos de gran importancia para el trabajo en el Centro Histórico: en 1995 un Censo de Población y Viviendas, de conjunto con la Oficina Nacional de Estadísticas, que permitió conocer con gran nivel de detalle la situación de las viviendas y la población residente; y un Inventario General de Inmuebles y Usos de Suelo, que en 1999 permitió levantar datos sobre unos 3,500 edificios, así como imágenes interiores y exteriores de cada uno, que se constituyó en la base del Sistema de Información Geográfico que se utiliza hasta hoy.

El DL 143 había concebido como una de las nuevas funciones de la Oficina el otorgamiento de permisos para obras y usos en la ZPC. Significaba que, a partir de entonces, cualquier acción constructiva o nueva actividad a desarrollar dentro de este territorio –tanto por personas naturales como jurídicas– debía contar con la aprobación inicial de la Oficina del Historiador a través del Plan Maestro. Entre los criterios a evaluar estaban las “definiciones del plan” en cuanto a la estrategia de intervención y las prioridades, como otras contempladas en las Regulaciones Urbanas: ubicación, tipología arquitectónica y grado de protección.

Un aspecto importante contemplado en el DL 143 y luego reforzado y ampliado en otras normas (Resolución Conjunta, entre otras) tenía que ver con el acceso a suelo urbano: principalmente parcelas vacías, inmuebles completos o parte de ellos, plantas bajas. La norma otorgó la mayor prioridad a la Oficina para estudiar y gestionar a su favor inmuebles de propiedad pública en función de las necesidades del proyecto de rehabilitación y las premisas establecidas en cada caso por el plan y las regulaciones urbanas. Aquellos edificios o parcelas ubicadas en el sistema de centralidad principal (plazas, plazuelas, ejes de interconexión), que a su vez tuvieran cierto valor patrimonial y/o estuvieran en mal estado constructivo, tenían la mayor prioridad. A través de un mecanismo de gobierno, la Oficina podía solicitar y finalmente adquirir inmuebles de su interés, muchas veces a cambio de otro, ubicado dentro o fuera del territorio.

Cuando el inmueble de interés –por su ubicación y/o valor patrimonial– estaba total o parcialmente ocupado por viviendas, se estableció un mecanismo que partía del estudio de la situación legal y las particularidades de cada familia, que luego de una conciliación con cada una se definía las que se reubicaban en otro inmueble o pasaban a condición de “tránsito” hasta que se restaurara el edificio original. Según la norma, aquellas familias reubicadas en otro edificio fuera de la ZPC, lo hacían en condición de propietarios, mientras los que permanecían en el lugar quedaban como propietarios únicamente si antes tenían dicha condición.

Desde 1995 hasta 2020 la Oficina del Historiador construyó o rehabilitó unas 2,000 nuevas viviendas para familias del Centro Histórico. En los primeros años, una parte importante de esas viviendas (a un ritmo de unas 100 unidades por año) se localizaron en nuevas urbanizaciones en los repartos de Alamar (al este de la ciudad) y Capdevila (al suroeste). Desde el año 2010 aproximadamente, el ritmo constructivo bajó y se comenzó a dar mayor prioridad a la nueva construcción en parcelas vacías o ruinosas del Centro Histórico.

En la década 2000 a 2010, la Oficina comienza a desarrollar un nuevo programa de vivienda orientado a personas de la Tercera Edad, un segmento que rebasa el 20% de la población del Centro Histórico. Se construyeron cuatro “residencias protegidas” con un total de 60 apartamentos, en su mayoría en antiguas casonas coloniales rehabilitadas. En estas se ubicaban personas solas o matrimonios de más de 70 años de edad, cuyos edificios iban a ser rehabilitados y que en lugar de reubicarse fuera del Centro Histórico o transitar por cierto período de tiempo para regresar a un apartamento quizás en planta alta, o con unas condiciones que excedían sus necesidades básicas, eran reubicados en confortables viviendas adecuadas a sus necesidades y con una atención permanente por parte de la Dirección de Asuntos Humanitarios, bajo el auspicio de la OHCH.

De esta manera, la Oficina se fue convirtiendo en un gestor urbano con capacidad para:

- Gestionar y revalorizar suelo urbano.
- Planificar la intervención a nivel territorial y conceder los permisos para obras y usos, tanto para personas naturales como jurídicas.
- Obtener suelo e inmuebles prioritarios para el cumplimiento de sus fines y misión de protección y recuperación del Centro Histórico.
- Organizar un proceso de inversión de “ciclo cerrado”, desde la etapa de proyecto hasta la gestión de aquellos inmuebles que quedaban en manos de la Oficina para actividades administrativas (oficinas), culturales (museos, galerías, salas de concierto), inmobiliarias (oficinas y viviendas en renta) y comerciales (hostales, tiendas, restaurantes).
- Construir viviendas para entregar en condición de propiedad o alquiler, y administrar aquellas que quedaban en condición de “tránsito” o “protegidas”.
- Mantener los espacios públicos del Centro Histórico (monumentos, áreas verdes, iluminación pública), gestionar parcialmente servicios de higiene (recogida de desechos), imagen urbana (pintura sistemática de fachadas). Este rubro iba a ser sostenido mayormente con la “contribución a la restauración”.

Una de las novedades más importantes del DL 143 fue el establecimiento de un mecanismo financiero que no tenía precedentes en el país: la contribución a la restauración. Bajo el entendido que toda actividad de carácter comercial enclavada dentro de la ZPC se beneficiaba del trabajo desarrollado por la OHCH en favor del Centro Histórico, y considerando que los ingresos de la empresa crecían en la medida que mejoraban las condiciones generales del territorio, se estableció un instrumento de captura de valor que implicaba que cada entidad debía aportar un porcentaje de sus utilidades a favor de la Oficina del Historiador. Entonces, entidades como tiendas, restaurantes, hoteles, fábricas de tabaco, entre otras, tendrían que aportar entre un 2 y 5 % según su forma de operación. Los ingresos obtenidos por esta vía serían mayormente destinados a la mejora del espacio público y de la imagen urbana, sobre todo en materia de conservación de fachadas, iluminación pública, atención a monumentos y áreas verdes, y la limpieza e higiene urbana.

A partir del año 2011, con la puesta en marcha de una nueva norma en el país que favorecía el pequeño emprendimiento privado y la compraventa de viviendas, el Centro Histórico fue testigo de una intensa e inédita dinámica urbana. Un nuevo decreto-ley, el DL 283 de 2011, actualizó las competencias de la OHCH en relación con el cobro de la contribución a la restauración, extendiendo el pago que ya hacían las personas jurídicas a las personas naturales. Aun así, a diferencia de las personas jurídicas, las personas naturales contribuían con la aportación de un 10% del valor de la tasa impositiva establecida por la Oficina Nacional de Administración Tributaria según la actividad, la cual sería deducible de los impuestos pagados cada año.

El ritmo de crecimiento de la compraventa de viviendas y de las actividades privadas empezó a crecer a un ritmo lento pero sostenido. La decisión de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos de normalizar sus relaciones diplomáticas en diciembre de 2014 provocó un impulso aún mayor en esa tendencia, especialmente entre 2016-2018.

Por primera vez en muchos años, la actividad restauradora dejó de ser obra exclusiva de la Oficina del Historiador y otras entidades estatales, cuando se multiplicaron las intervenciones de pequeños inversores privados, interesados en adquirir y restaurar casas antiguas para dedicarlas fundamentalmente a pequeños hostales y gastronomía. La Oficina del Historiador no sólo evaluaba y aprobaba las solicitudes que se hacían, sino que creó un marco normativo propio y un mecanismo de pedagogía urbana para encauzar las inversiones y garantizar la preservación y rescate del patrimonio. Desde el año 2016 y a partir de un Acuerdo del Gobierno Provincial se desarrollaron seminarios de asistencia obligatoria para los nuevos emprendedores, como condición previa a la solicitud del permiso.

Si bien una parte significativa de las nuevas inversiones lograban resultados satisfactorios, a veces generando interesantes sinergias locales, como fue el caso del barrio del Santo Ángel, en otras era evidente el interés por lograr la máxima rentabilidad, que promovía acciones constructivas que afectaban el patrimonio (introducción de entresijos o división de espacios principales para ganar espacios, introducción de baños improcedentes, ampliación en azotea), o simplemente modificando radicalmente el uso de los edificios (como la conversión de viviendas completas en restaurantes), lo que obligó a tomar medidas de control. Estas situaciones hicieron necesario que el Plan Maestro estableciera adicionalmente un monitoreo de actividades por sectores, así como de la inserción de nuevas actividades en edificios según el estado constructivo, un peligro latente en el Centro Histórico.

El momento histórico provocó una reflexión sobre uno de los pilares del proyecto, sobre todo en lo referido a la preservación de la población residente, una de las cinco políticas establecida por el Plan. Si en 1995 la población del Centro Histórico ascendía a poco más de 70 mil habitantes, ya en 2001 había bajado hasta 67 mil, y en 2012 ya era de apenas 55 mil habitantes, una tendencia evidente a vaciamiento poblacional. Esta tendencia, no exclusiva de La Habana Vieja, sino de muchos otros municipios del país, respondía tanto a la disminución de unidades de vivienda como del tamaño de los núcleos familiares: de hecho, en 2012 un 53% de los hogares estaban formados por una o dos personas.

Un momento importante resultó la declaración, en diciembre de 2014, de la Bahía de La Habana y su entorno como “Zona de Protección de la República de Cuba”, y la creación de un grupo de trabajo (Grupo Ejecutivo de la Comisión Gubernamental de la Bahía de La Habana) para gestionar el desarrollo de este importante espacio urbano, que sería liderado por el Ministerio de Transporte y la Oficina del Historiador. La decisión de trasladar la mayor parte de la actividad comercial del puerto de La Habana hacia Mariel, 60 kilómetros al oeste, iba a propiciar la liberación de numerosas instalaciones industriales y portuarias (muchas de ellas de alto valor patrimonial), así como dejaba disponibles grandes espacios hasta ahora poco utilizados y con un enorme potencial de transformación urbana.

A partir de entonces una serie de estudios se realizaron en este territorio de unas 2,000 hectáreas, y dieron como resultado la aprobación de un Plan de Paisaje Cultural y luego un Plan Perspectivo de Desarrollo de la Bahía de La Habana de 2021 y un Plan para la Protección del Patrimonio Industrial. Un importante plan de obras y un intenso programa social y cultural se vivió a lo largo del año 2019, cuando La Habana cumplió 500 años de fundada, entre las que cabe destacar la magna restauración del Capitolio Nacional (que recuperó su función como asiento de la Asamblea Nacional). La irrupción en el año 2020 de la pandemia de COVID-19, provocó una paralización de la actividad económica y también del proyecto de rehabilitación. Cientos de instalaciones comerciales y de servicios, tanto de propiedad estatal como privadas fueron cerradas. Con la “vuelta a la normalidad” en el año 2022, comenzó a vivirse una gradual recuperación. En 2022, el Decreto Ley del Consejo de Estado No. 44 de 2021, actualizó la normativa nacional en relación con las cooperativas y el “trabajo por cuenta propia”, así como puso en

marcha un proceso que abría un escenario nuevo con la aparición de las micro, pequeñas y medianas empresas, con un fuerte impacto en dos sectores claves como el turismo y la construcción.

En el ámbito local, el nuevo escenario vino acompañado por un proceso de reestructuración de la Oficina del Historiador. La puesta en marcha de un proceso de actualización del PEDI-2030 y las Regulaciones Urbanas, así como la implementación de nuevos instrumentos financieros como el arrendamiento de locales y el cobro de un canon por el uso del espacio público. En 2019, una alianza público-privada entre la OHCH y un emprendimiento privado que funcionaba como "Perceptor de la Contribución al Patrimonio", dio lugar a un novedoso Proyecto de Desarrollo Local "OFA" (Oficina de Facilitación al Pago de la Contribución), y que es actualmente el encargado de gestionar este trámite.

Desde inicios de 2023 la Oficina del Historiador cuenta con los siguientes instrumentos para el financiamiento del proyecto de rehabilitación:

- Una parte de los ingresos derivados de las actividades comerciales y turísticas que generan hoteles, tiendas y servicios gastronómicos de propiedad estatal del territorio (desde 1994 subordinadas a empresas como Habaguanex y Fénix, y desde 2016 a un consorcio conocido como Grupo de Administración Empresarial - GAE).
- La contribución a la restauración que deben hacer las empresas estatales y emprendimientos no estatales ubicados en la ZPC. Desde 1994, con una ampliación en 2011.
- La renta de locales de la propia Oficina, por parte de empresas estatales y emprendimientos no estatales.
- El cobro del canon por el uso del espacio público (actividades comerciales y culturales en punto fijo y la extensión de servicios gastronómicos). Comenzó a aplicarse en 2019 a los servicios gastronómicos que se extendían hacia el espacio público, y se amplió en 2022 a los puntos fijos. Para este cobro se parte de lo establecido por el Plan Maestro en el PEDI, tomando en cuenta el sistema de centralidad del territorio y otros criterios relacionados con el nivel de avance del proceso de rehabilitación, según lo cual el territorio ha sido dividido en 5 grupos, desde la que se considera tiene el mayor valor de suelo (y por tanto debe ejecutar los pagos más altos), como es el caso de las plazas principales y el entorno del "Kilómetro de Oro", hasta las que tienen menor valor, como es el caso del sector sur del Centro Histórico (donde se ubican los barrios populares de San Isidro y Belén). La relación de pago hoy entre ambos grupos es de 5:1.

La Oficina del Historiador está actualmente en varios tipos de proyectos, entre los que se encuentran grandes proyectos urbanos, con un gran potencial de suelo y transformación, y que están actualmente en fase de estudio como: i) Bahía de La Habana y ii) Malecón Tradicional, el cual permite la consolidación del núcleo más importante dentro del Centro Histórico (funcionalidad, imagen, espacio público), el cual incorpora lo siguiente:

- Kilómetro de Oro. Se llama así a un polígono de unas 40 manzanas que enmarca las 4 plazas principales del Centro Histórico. Se prioriza la conservación de edificios ya restaurados, el mejoramiento de la imagen urbana y los espacios públicos, así como la acción puntual en inmuebles pendientes de rehabilitación.
- Corredor Obispo-O'Reilly. Se trata de dos ejes paralelos, con una importante tradición comercial, conecta el núcleo fundacional, la Plaza de Armas, con el principal centro urbano de la ciudad, el Parque Central. Obispo es un eje virtualmente recuperado, se prevé continuar desarrollando la actividad comercial y de servicios, y reforzar las acciones en el eje de O'Reilly.

- Entorno del Paseo del Prado-Parque Central-Capitolio. Es un conjunto urbano con preponderancia de espacios públicos en lo que fue el ring de la periferia de la ciudad intramuros. Este sector ha sido el foco de la construcción de nuevos hoteles en los últimos años. Se prioriza la funcionalidad y el mejoramiento de la imagen en los espacios públicos, así como la recuperación de edificios de alto valor patrimonial.

También se desarrollan proyectos de restauración de grandes conjuntos al interior de la trama urbana con alto valor patrimonial:

- Convento de Belén. En este sitio funciona la Dirección de Asuntos Humanitarios, con un gran enfoque social, orientado especialmente a la Tercera Edad. Se trata de un conjunto religioso formado por la antigua iglesia y varios claustros, construidos en diferentes etapas, y que se han ido rehabilitando también por etapas. Más de la mitad del conjunto se encuentra ya recuperado. Los trabajos se extienden a la plazuela del mismo nombre y el conocido Arco de Belén, un elemento singular dentro del Centro Histórico.
- Convento de Santa Clara. Es el convento de monjas más antiguo de la ciudad, construido en 1643. Se rehabilita actualmente para crear en él un gran centro de formación internacional en especialidades de la restauración patrimonial. Consta de 3 claustros y un cuarto espacio donde en el pasado existió una huerta que se prevé recuperar.

Por último, se desarrollan otros proyectos de rehabilitación de pequeños espacios urbanos de significado metropolitano y local (por parte de la OHCH únicamente, con otros actores o en alianza con proyectos comunitarios y líderes locales):

- Albear-Supervielle
- Santa Catalina
- Parque de San Juan de Dios.
- Plazuela de Santa Teresa (asociado a la manzana 148).
- Plazuela de Santa Clara
- La nueva construcción en parcelas libres y la rehabilitación de estructuras antiguas para nuevos usos priorizados, fundamentalmente viviendas, pero además obras de carácter social, especialmente para jóvenes y adultos mayores.
- El caso de Habana Nueva. Prevé la urbanización de unas 16 hectáreas y la construcción de unas 2,500 nuevas viviendas y servicios complementarios en la periferia del Centro Histórico, con lo que se pretende dar respuesta a la crítica situación de cientos de viviendas de alto valor patrimonial (que eventualmente pudieran ser a su vez rehabilitadas para su conversión en nuevas actividades rentables), así como a las demandas que impone la política nacional en relación con la “dinámica demográfica” (atención especial a adultos mayores, parejas jóvenes y madres con 3 o más hijos, entre otros). El proyecto está avanzado en cuanto a su diseño espacial y ambiental y se encuentra actualmente en proceso de estudio desde el punto de vista de su gestión financiera.

Como parte del cronograma legislativo que siguió a la proclamación de la nueva Constitución de la República en el año 2019, han visto la luz un grupo de normas entre las que merecen desatacarse la Ley 145/2022 sobre el “Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo” y la Ley 155/2023 de “Protección al Patrimonio Cultural y Natural”, ambas con un reconocimiento explícito al trabajo que desarrollan la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y otras Oficinas que conforman la Red de Ciudades Patrimoniales de Cuba, así como su potencial como gestores urbanos.

Las nuevas normas reconocen la autoridad de las Oficinas para elaborar planes y regulaciones urbanas específicas en las zonas priorizadas para la conservación de su competencia (algunas de las cuales ostentan la condición de Patrimonio Cultural de la Humanidad), su capacidad para evaluar y otorgar, en primera instancia, permisos para obras y usos; ejercer el control territorial, e implementar mecanismos que permitan lograr el máximo aprovechamiento del suelo urbano, en aras de lograr un desarrollo integral de las áreas históricas donde desarrollan su actividad. Es importante señalar que además de La Habana Vieja, la mayor parte de las ciudades donde existen Oficinas (Santiago de Cuba, Camagüey, Trinidad y Viñales, entre otros) constituyen importantes polos turísticos del país, y son las que concentran una parte importante de las nuevas inversiones tanto del sector público como privado en los últimos años, y así se espera que continúe siendo en el futuro. En el actual contexto nacional, las ciudades históricas se vislumbran como escenarios de confrontación entre las necesidades del desarrollo económico y su alto potencial del suelo urbano, y las exigencias que impone la preservación del rico patrimonio material e inmaterial que ellas contienen. En este escenario las Oficinas tienen un importante papel a desempeñar.

De manera especial, las nuevas normas reconocen la singularidad de las Oficinas como actores en el actual escenario nacional, y su capacidad para articularse con otros actores a nivel nacional y local, así como trabajar en diversos ámbitos y dimensiones (social, cultural, ambiental, económico), más allá del estrecho marco patrimonial en el que usualmente fueron vistas en el pasado. Asimismo, las Oficinas han estado jugando un importante rol como gestores de proyectos a través de la Cooperación Internacional, por lo general proyectos innovadores desde el punto de vista social y ambiental, en apoyo al proyecto de rehabilitación.

Es gracias a algunos de estos proyectos, en especial uno que ha contado con el apoyo de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo, que se ha avanzado en el desarrollo de novedosas herramientas de participación, desde las instituciones y también con la comunidad que reside en el Centro Histórico. La consolidación de procesos de consulta pública para la elaboración de los planes urbanos, el desarrollo de sistemas de información territorial con datos abiertos (incluyendo los procesos de trámites), y la ejecución de ejercicios de presupuesto participativo, se han convertido en buenas prácticas a implementar en otros territorios del país.

En fechas recientes, y a partir de un proyecto conjunto con el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano (INOTU) y con el apoyo y asistencia técnica de CEPAL, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana elaboró una Plan de Acción Local para la Incorporación de Instrumentos de Financiamiento en la Planeación y la Gestión Urbana para el período 2023-2025, con varias líneas estratégicas orientadas en el perfeccionamiento de los instrumentos que existen hoy en el Centro Histórico, y la puesta en marcha de otros que ayudarán a captar mayores ingresos a partir del uso del suelo urbano. Eso incluye una mayor interacción con actores hasta ahora poco presentes en el escenario económico nacional, como las llamadas “nuevas formas de gestión no estatales” (trabajadores por cuenta propia, cooperativas y pequeñas empresas), así como la inversión extranjera directa.

La coordinación que la Oficina del Historiador ya realiza en ciertos proyectos que rebasan los límites del Centro Histórico, como el Plan Perspectivo de Desarrollo de la Bahía de La Habana y proyectos urbanos de gran envergadura como la futura inversión de unas 2500 viviendas en “Habana Nueva”. Estos proyectos, en los cuales la Oficina articula con otros niveles de gobierno, empresas y gobiernos municipales, muestran el papel creciente que esta institución está llamada a realizar en el futuro de la ciudad.

Recuadro 5**Aspectos destacados: La oficina del historiador de La Habana, Cuba****Origen & objetivo**

- Desde el 1981 empieza a coordinar proyectos urbanos en el municipio de Habana Vieja.
- Gestionar el suelo urbano, planificar las intervenciones, conceder los permisos para obras y usos, obtener suelo e inmuebles prioritarios, y contribuir a la restauración del Centro Histórico.

Marco normativo clave

- Decreto-Ley 143 de 1993.
- Primer Plan Quinquenal de Restauración de 1981.
- Plan Maestro de 1994.
- Primer Plan de Desarrollo Integral de 1998.
- Decreto-Ley 283 de 2011.
- Ley 145/2022 sobre el “Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo”
- Ley 155/2023 de “Protección al Patrimonio Cultural y Natural”.
- Plan de Acción Local para la Incorporación de Instrumentos de Financiamiento en la Planeación y la Gestión Urbana para el período 2023-2025.

Rol del operador urbano

- Realizar el programa de rehabilitación de Habana Vieja.
- Estudiar y gestionar inmuebles en base a las necesidades del proyecto de rehabilitación.
- Solicitar y adquirir inmuebles ubicados dentro o fuera del territorio.

Relación con el sector privado

- Desde el DL 283/2011 y el proceso de normalización del 2014, pequeños inversores privados adquirieron y restauraron casas para dedicarlas a emprendimientos.

Instrumentos de financiamiento relevantes

- Parte de los ingresos derivados de las actividades comerciales y turísticas de propiedad estatal.
- Contribución a la restauración.
- Renta de locales.
- Cobro del canon por el uso del espacio público a emprendimientos comerciales y culturales.

Políticas e instrumentos de gestión de suelo relevantes

- Plan Especial de Desarrollo Integral del Centro Histórico de La Habana (PEDI).

Proyectos destacados

- Proyecto de restauración en Habana Vieja, como los Conventos de Belén y de Santa Clara.
- Programa de vivienda orientado a personas de la Tercera Edad.
- Malecón Tradicional, Kilometro de Oro, Bahía de La Habana, Corredor Obispo-O'Reilly, Paseo del Prado-Parque Central-Capitolio.
- Proyecto de la “Habana Nueva”.

Principales retos

- El interés por lograr la máxima rentabilidad, con acciones constructivas que afectaron el patrimonio, forzando el monitoreo de actividades por sectores.
- La irrupción en el año 2020 de la pandemia de COVID-19, con la paralización de la actividad económica y también del proyecto de rehabilitación.
- La confrontación entre las necesidades del desarrollo económico y el alto potencial del suelo, y las exigencias de preservación del patrimonio material e inmaterial del territorio.

Principales logros

- Entre 1995-2020 construyó o rehabilitó unas 2,000 viviendas para familias de Habana Vieja.
- El mecanismo financiero de “contribución a la restauración” (DL 143 de 1993) marca un hito.
- Elaboración de una hoja ruta “ Plan de Acción” para la Incorporación de Instrumentos de Financiamiento en la Planeación y la Gestión Urbana para el período 2023-2025.
- Creación de un marco normativo y un mecanismo de “pedagogía urbana” para encauzar las inversiones y garantizar la preservación del patrimonio en las intervenciones privadas.
- Consolidación de procesos de consulta pública para los planes urbanos, el desarrollo de sistemas de información territorial y la ejecución de ejercicios de presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia.

VI. Conclusiones

Los operadores o gestores urbanos públicos tienen un rol crucial en la configuración y el desarrollo de las ciudades. Estos hacen posible la ejecución de los planes y la normativa para promover proyectos urbanos de interés público a través de diferentes mecanismos, instrumentos y estrategias, con el objetivo de alcanzar el modelo de ciudad que se quiere, salvaguardando el bienestar colectivo y asegurando que los ciudadanos se beneficien de las inversiones y del esfuerzo público. Tienen también el rol de incentivar y facilitar el desarrollo inmobiliario en zonas definidas en los planes urbanos en conjunto con los propietarios del suelo, quienes necesariamente se deben convertir en socios de las operaciones urbanas complejas.

La importancia de generar esfuerzos para mantener una estructura económica y financiera sólida es vital para llevar a cabo los objetivos de los planes urbanos y garantizar la sostenibilidad de los proyectos que permiten urbanizar o reurbanizar los territorios. En estas instancias es clave el rol del operador como gestor de sinergias público-privadas que favorezcan la cooperación y confianza para fomentar las inversiones privadas para el desarrollo de los proyectos. A su vez, el operador debe generar un balance entre los derechos privados, el plan y la función social, para garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular.

Otro elemento que permite captar recursos para el desarrollo de la ciudad es el suelo, a través de la movilización de la valorización o incremento del precio del suelo y plusvalías generadas en los procesos de transformación urbana. Para esto es fundamental garantizar un tratamiento equitativo de los propietarios ante las cargas y los beneficios generados por los esfuerzos públicos de urbanización y reinvertir esos beneficios en sectores menos favorecidos de la ciudad.

En las experiencias de las cinco ciudades, se destacan varios instrumentos innovadores que han permitido la generación de recursos para la implementación de los proyectos y operaciones urbanas: la Concesión Onerosa de Derechos (COD) para otorgar derechos urbanísticos adicionales en Quito, los bancos de suelo, anuncio de proyecto y contribución por valorización en los casos de Bogotá y Medellín, la contribución a la restauración en la Habana, los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) y la Concesión Onerosa del Derecho de Construir en São Paulo. Sin embargo, aún quedan retos

para dar mayor autonomía a los gobiernos locales de la región y lograr una mayor descentralización fiscal. Además, es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos que permitan aplicar estos instrumentos de financiamiento y gestión en las ciudades pequeñas e intermedias.

Respecto a estos instrumentos, es clave que no se pierda de vista su función como medio para alcanzar los objetivos de un modelo de ocupación y de ciudad deseada, y no un fin en sí mismo de la operación. Para que los objetivos se alcancen de manera exitosa es importante integrar la planificación y la gestión, que incluya el componente social y ambiental, y que permita generar territorios donde se garantice la prosperidad, los servicios y derechos, que sean más inclusivos, justos y sostenibles, y que respondan a las necesidades de sus habitantes.

En la dimensión social, se observa que los operadores urbanos y los gobiernos locales son fundamentales para visibilizar las necesidades de los habitantes y garantizar sus derechos. Por ejemplo, se observan avances para fortalecer estrategias de vinculación a los propietarios del suelo en los proyectos urbanos, así como garantizar vivienda social y prioritaria bien localizada y con acceso a los servicios públicos y transporte. Estos proyectos entonces tendrían que desarrollarse principalmente en las áreas servidas y centrales de la ciudad que necesitan de programas de regeneración para evitar su deterioro o abandono.

La protección y vinculación a moradores a lo largo de los proyectos siguen siendo un gran desafío, pero se ven avances como se ha ejemplificado con el POT de Bogotá. En ese sentido, la participación ciudadana se posiciona como un elemento central en la formulación, veeduría y seguimiento de las políticas y estrategias urbanas. La apertura hacia la inclusión de actores previamente marginados o que operaban de manera informal, así como gremios, comunidades locales y empresas privadas permite dar un enfoque más democrático y representativo en la planificación y ejecución de proyectos urbanos y en la visión de la ciudad que se quiere tener.

Con las experiencias de las cinco ciudades, se ven resultados interesantes en términos de generar un uso eficiente de la ciudad, la mezcla de usos de suelo y el impulso a diversos sectores. Los operadores contribuyen a que conserven de forma integral los valores arquitectónicos, medioambientales, históricos y culturales de las ciudades, y que estos sean utilizados para una reactivación tanto económica como social y cultural. Aunque no exista una ecuación exacta y común para todas las realidades y dinámicas urbanas de la región, el intercambio de experiencias es necesario para compartir las lecciones aprendidas y generar ideas creativas para la transformación hacia ciudades más inclusivas, justas y sostenibles, lo cual es imprescindible para una de las regiones con las más altas tasas de urbanización del mundo como la nuestra.

Bibliografía

- Acuerdo 48 (2014), Plan de Ordenamiento Territorial. 17 de diciembre de 2014. G.A. No. 4267.
- Alcaldía de Medellín (2023), *Expediente Distrital | Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*. Disponible [en línea]. <https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/>.
- Arretche, M. (2012), *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz y FGV.
- Biderman, C., Sandroni, P., Smolka, M.O., 2006, Intervenciones urbanas a gran escala - El caso de Faria Lima en São Paulo. In: *Perspectivas Urbanas - Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, (Ed.) Smolka, M.O. y Mullahy, L., 478-484.
- Cuenya, B. (2009), Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno urbano*, 8(8).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2021), *Estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios*. Disponible [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/es-tratificacion-socioeconomica#mesa-de-expertos>.
- De Mattos, C. A. (2008), Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En: M. Córdova Montúfar (Ed.), *Lo urbano y su complejidad: una lectura desde América Latina*, (pp. 35-62). FLACSO, 35-62.
- Decreto 555 (2021), Plan de Ordenamiento Territorial (POT) – Bogotá Verdece 2022-2035. Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible [en línea] <https://bogota.gov.co/bog/pot-2022-2035/>.
- Decreto 1077 (2015), Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Colombia, 26 de mayo de 2015 (Última Actualización, 4 de abril de 2023).
- Decreto-Ley 283 (2011), Modificativo Del Decreto-Ley No. 143/93 "Sobre La Oficina Del Historiador De La Ciudad De La Habana", Cuba.
- Decreto-Ley 143 (1993), Sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, Cuba.
- Furtado, F. y Acosta, C. (2020), *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina - Conceptos, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Gestão Urbana SP (2014), *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. Disponible [en línea] <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>.
- González, S. (2011), Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism. *Urban Studies*, 48(7), 1397-1418.

- Harvey, D. (2001), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh University Press.
- _____. (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17.
- Jajamovich G. y Kozak, D. (2019a), Megaprojects. Orum, A (ed.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Wiley-Blackwell, Malden, 2425-2427.
- _____. (2019b), Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de just city. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2).
- Leite, C., Acosta, C., Herling, T., Barrozo, L. y Saldiva, P. (2019), Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. *Estudos Avançados*, 33, 37–60.
- Ley 1454 (2011), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia. 28 de junio de 2011. D.O. No. 48115.
- Ley Municipal 11.090 (1991), Estabelece programa de melhorias para a area de influencia imediata do Vale do Anhangabau, cria incentivos e formas para sua implantação, e da outras providencias. Sao Paulo, 16 de septiembre de 1991.
- Ley Municipal 11.732 (1995), Estabelece programa de melhorias para a área de influencia definida em função da interligação da avenida Brigadeiro Faria de Lima com a avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos bandeirantes, engº. Luis Carlos Berrini e cidade jardim; cria incentivos e instrumento para sua implantação, e dá outras providências. Prefeitura de São Paulo. 14 de marzo de 1995.
- Ley Municipal 11.774 (1995), Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da operação urbana água branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da operação, e dá outras providências. Sao Paulo, 18 de mayo de 1995.
- Ley Municipal 12.349 (1997), Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. Sao Paulo, 6 de junio de 1997.
- Ley Municipal 16.050 (2014), Plan Director Estratégico de Sao Paulo. 30 de junio 2014.
- Ley Municipal 17.975 de 2023. Ley de Revisión Intermedia del Plan Maestro Estratégico (PDE) de São Paulo. 8 de Julio de 2023.
- Ley 145 (2022), Del Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo. Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 116.
- Ley 155 (2023), Ley General de Protección al Patrimonio Cultural y al Patrimonio Natural. Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 84.
- Ley 388 (1997), Ley de Desarrollo Territorial de Colombia. 18 de julio de 1997. D.O. No. 43.091.
- Ley 9 (1989), Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones (Congreso de Colombia). 11 de enero de 1989. D.O. No. 38.650.
- Ley Federal 10.257 (2001), Estatuto da Cidade (*Estatuto de la Ciudad*), Brasil. 10 de julio 2001.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS (2016), Asamblea Nacional, República del Ecuador. 28 de junio de 2016. Oficio No. SAN-2016-1196.
- Lungo, M. (2005), Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 60(678), 367-378.
- Maleronka, C. y Hobbs, J. (2017), *Operações urbanas: O que podemos aprender com a experiência de São Paulo?* (Notas Técnicas, 0020IDB-TN-1355). Inter-American Development Bank (IDB).
- Martínez, A. (2018), Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: Análisis comparativo de puerto madero en buenos aires y la loma de Barranquilla. *COLLECTIVUS, Revista de Ciencias Sociales*, 5(2). <https://doi.org/10.15648/Coll.2.2018.6>.
- Minvivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) – Gobierno de Colombia (2022), *Contribución por valorización*. Aula de Financiamiento Urbano. Disponible [en línea] <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/contribucion-por-valorizacion#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,la%20ejecuci%C3%B3n%20de%20las%20obras>.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2021a), *Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)*. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Disponible [en línea] <https://www7.quito.gob.ec/mdmqordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023Ordenanzas/2021/ORD-001-2021-PMDOT-PUGS/1.%20PLAN%20DE%20USO%20Y%20GESTI%C3%93N%20DEL%20SUELO/1.%20DOCUMENTO%20PLAN%20DE%20USO%20Y%20GESTI%C3%93N%20DEL%20SUELO/PLAN%20DE%20USO%20Y%20GESTI%C3%93N%20DEL%20SUELO.pdf>.

_____(2021b), *Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PMDOT)*. Disponible [en línea] <https://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf>.

Orueta, F.D., & Fainstein, S. (2008), The New Mega-Projects: Genesis and Impacts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 759–767.

SPU (São Paulo Urbanismo), (2017), *Empresa - Conheça a SP-Urbanismo*. Cidade De São Paulo. Disponible [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimentourbano/spurbanismo/empresa/index.php?p=19437>.

Este documento proporciona una visión regional de las experiencias de los operadores urbanos en cinco importantes ciudades de América Latina y el Caribe: Quito (Ecuador), Bogotá y Medellín (Colombia), São Paulo (Brasil) y La Habana (Cuba), para destacar su papel en la planificación y renovación de los territorios. Los operadores urbanos se desempeñan como facilitadores y gestores de la operación urbana y de los planes de ordenamiento territorial, con los objetivos de salvaguardar los derechos de propiedad y de los moradores, velar por el interés público en esta materia, incluir a los diversos actores urbanos y redistribuir equitativamente las cargas y beneficios.

En el caso de cada una de estas ciudades, se presentan lecciones de las operaciones urbanas y su abordaje en la gestión del suelo, los mecanismos de financiamiento y la articulación con el sector privado. Se destaca el estímulo a un uso mixto del suelo para una mayor inclusión e integración social, así como a los usos menos rentables, como la vivienda social y prioritaria con buena localización. Con este informe se busca contribuir al debate sobre políticas públicas integradas y prácticas urbanas que impulsen el desarrollo sostenible, justo e inclusivo en las ciudades de la región.