

Propuesta para la creación de la Red de Empresas de Desarrollo y Renovación Urbana

Introducción

La urbanización ha experimentado un crecimiento sin precedentes en las últimas décadas, convirtiéndose en una tendencia global que redefine la forma en que las ciudades y sus habitantes interactúan con el entorno. En 2015, un hito significativo se alcanzó cuando la población mundial pasó a vivir mayoritariamente en áreas urbanas, marcando un cambio crucial en las discusiones sobre calidad de vida y sostenibilidad. Este fenómeno resalta la creciente importancia de las ciudades como centros de concentración de problemas globales como el cambio climático, la contaminación y la desigualdad, a la vez que sirven como escenarios clave para implementar soluciones innovadoras y sostenibles.

En Colombia, la creciente urbanización plantea retos urgentes, con proyecciones que sugieren que la población urbana aumentará significativamente en las próximas décadas, lo que exigirá una gestión efectiva del desarrollo urbano. En este contexto, la revitalización urbana se presenta como una estrategia crucial para adaptar las ciudades a las nuevas demandas y desafíos. Este proceso no solo se centra en renovar las áreas deterioradas, sino también en fomentar una regeneración integral que aborde aspectos urbanísticos, sociales y económicos, mejorando así la calidad de vida y la funcionalidad de los entornos urbanos. A diferencia de la simple renovación, la revitalización busca una transformación profunda y sostenible de las áreas urbanas.

Por otro lado, el papel de los operadores urbanos se vuelve cada vez más relevante en el marco del desarrollo y revitalización de las ciudades. Estos actores, que incluyen entidades públicas y privadas responsables de gestionar y ejecutar proyectos urbanos, son clave para la implementación exitosa de las estrategias de revitalización. Sin embargo, para maximizar su impacto y eficiencia, es crucial que estos operadores colaboren y compartan conocimientos y experiencias.

Este documento explora la importancia de la cooperación entre los operadores urbanos y propone la creación de una Red de Empresas de Renovación y Desarrollo Urbano en Colombia. Esta red tiene como objetivo facilitar el intercambio de experiencias, fortalecer capacidades y mejorar la ejecución de proyectos urbanos. Al contextualizar la tendencia de urbanización, la necesidad de revitalización y el papel de los operadores urbanos, se busca ofrecer una visión integral sobre cómo construir ciudades más

sostenibles, inclusivas y resilientes a través de la cooperación y la optimización de procesos.

Desarrollo Urbano en Colombia

El 2015 marcó un hito en la agenda internacional pues fue el año en el que la población mundial pasó a vivir mayoritariamente en espacios urbanos y en el que las Naciones Unidas se comprometieron con una agenda de desarrollo sostenible. Estos dos hechos representan un vuelco en el rol de las ciudades en las discusiones de calidad de vida y sostenibilidad a nivel global.

La razón para esto es que al ser los lugares donde se concentra la mayoría de la población estas contribuyen activamente a la ocurrencia de varios fenómenos actuales como el cambio climático, la contaminación y la desigualdad, entre otros. Pero a su vez son el escenario principal para hacerles frente y transformar las prácticas actuales para alcanzar un desarrollo sostenible. Aún más considerando que el proceso de urbanización continuará hasta finales de este siglo, momento para el cual más del 85% de la población mundial vivirá en ciudades (ONU Habitat, World Cities Report, 2022).

En Colombia actualmente, cerca del 76% (DANE, 2024¹) de la población vive en áreas urbanas y de acuerdo con la tendencia de movilidad aumentará a 82% en el 2035 y a 86% en el 2050. Esto quiere decir que en los próximos 30 años cerca de nueve millones de personas llegarán a vivir en las áreas urbanas del país, lo que supone retos en términos de acceso a vivienda, conectividad, inclusión económica, acceso equitativo a recursos y sostenibilidad.

Al mismo tiempo, en Colombia el 41% del desarrollo urbano de los últimos 30 años ha sido resultado de un proceso de densificación, a través de la consolidación de áreas urbanas ya desarrolladas. Mientras que el otro 59% se ha hecho a través del crecimiento de la huella urbana en procesos de expansión que se han caracterizado por ser de baja calidad y estar ubicados en suelos no aptos para el desarrollo (Fedesarrollo, 2022).

Aunque este comportamiento es similar a los promedios mundiales -42% en desarrollo de consolidación y 58% en expansión - las ciudades en Colombia son más densas en promedio que el resto de las ciudades del mundo, lo que quiere decir que, aunque la

¹ DANE. Censo de Población y Vivienda 2018. Serie de Proyección de Población.

forma en la que se da el desarrollo es semejante, en el contexto colombiano este tiene un impacto en una mayor cantidad de personas, pues el uso urbano es más intensivo.

La revitalización y renovación urbana

La renovación urbana es un proceso que implica la transformación de áreas urbanas preexistentes, introduciendo elementos nuevos en lugar de estructuras antiguas o deterioradas. Este concepto se basa en la idea de "renovar", que, según la RAE, significa "hacer como de nuevo algo" o "sustituir una cosa vieja por otra nueva". En el ámbito urbano, esto puede abarcar desde la demolición de edificios individuales hasta la reconfiguración completa de sectores urbanos, lo que resulta en una modernización del espacio. Esta transformación puede no necesariamente mantener el carácter original del área, sino que busca adaptarse a nuevas demandas y condiciones socioeconómicas. Por lo tanto, la renovación urbana a menudo implica un cambio significativo en la apariencia y funcionalidad del entorno (Iraegui Cuentas, 2015).

Además, la renovación urbana suele involucrar la demolición de infraestructuras obsoletas, desde viales hasta edificios de vivienda, y su reemplazo por construcciones nuevas. Esto puede llevar a una reurbanización del área, donde las nuevas edificaciones pueden ocupar la misma posición que las antiguas o estar distribuidas de manera diferente, en función de un nuevo modelo de ciudad. Este proceso no sólo modifica la estructura física del entorno, sino que también puede reactivar el sector terciario, impulsando la economía local y mejorando la calidad de vida de los residentes. En algunos casos, la renovación urbana puede llevar a una remodelación completa del área, alterando tanto el plano como la morfología urbana para crear una configuración completamente nueva que responda mejor a las necesidades contemporáneas (Iraegui Cuentas, E. (2015).

Sin embargo, este modelo de renovación urbana tradicional no ha logrado resolver problemas de exclusión social, gentrificación ni el desplazamiento de residentes originales. Se ha señalado que estos proyectos priorizan la modernización y la revalorización inmobiliaria sobre el bienestar de las comunidades locales. En algunos casos, este tipo de renovación ha causado la ruptura de lazos sociales, la expulsión de poblaciones vulnerables y la pérdida de patrimonio cultural (Secretaría Distrital de Planeación Urbana Bogotá, 2015).

Como respuesta a estas críticas y problemáticas, se ha propuesto un cambio hacia la revitalización urbana como un proceso de regeneración integradora que busca

incrementar el uso eficiente del suelo, la vitalidad del ambiente urbano y promover la accesibilidad y proximidad a espacios abiertos de calidad y servicios variados, haciendo de la ciudad consolidada un lugar habitable y digno para todos los residentes. Este enfoque busca la permanencia de los residentes originales, la inclusión social y la mejora de la calidad de vida de las comunidades, evitando la gentrificación y promoviendo la conservación del patrimonio cultural (Secretaría Distrital de Planeación Urbana Bogotá, 2015).

Se diferencia de la renovación urbana porque la revitalización es un proceso de regeneración integradora que aborda aspectos urbanísticos, sociales, económicos y de sostenibilidad ambiental, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y dinamizar la economía en sectores urbanos específicos.

La transición de la renovación urbana hacia la revitalización enfatiza la importancia de la participación e inclusión de los habitantes locales en la planificación y ejecución de proyectos urbanos. Este enfoque permite resignificar los espacios existentes y desarrollar estrategias efectivas para la gestión y operación de dichos proyectos, promoviendo así una mejora integral y sostenible en las áreas intervenidas (Secretaría Distrital de Planeación Urbana Bogotá, 2015). Además, contrario a lo que ocurre con las intervenciones de renovación tradicional, se preocupa por entender el entorno en el que se suscita para potenciarlo antes que para hacer *tabula rasa* de este.

Desde las políticas públicas, la transición de la renovación urbana hacia la revitalización subraya la importancia de crear entornos urbanos habitables y dignos para residentes actuales y futuros. También reconoce el valor de las preexistencias que otorgan carácter a estos espacios, incrementando el uso eficiente del suelo, la vitalidad del ambiente urbano, y la accesibilidad a espacios abiertos de calidad y a diversos servicios.

Cooperación y colaboración institucional de operadores urbanos

En la Constitución Política de Colombia se establecieron como principios rectores de la función pública los principios de colaboración y coordinación, los cuales consisten en la cooperación de las diferentes entidades estatales para cumplir y promover los fines esenciales del Estado².

Igualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 se estableció como objetivo la convergencia nacional para reducir las brechas sociales y económicas entre hogares y

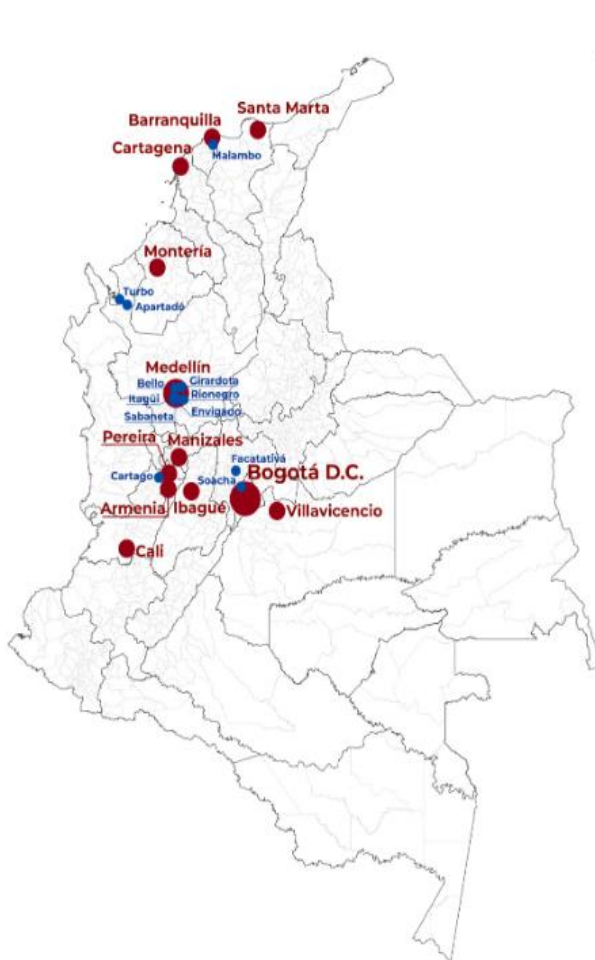
² Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y artículo 6 de la Ley 489 de 1998.

regiones en el país, para esto es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios.

En este sentido, el rol de los operadores urbanos responsables de dinamizar los procesos de renovación y revitalización urbana cobra importancia, pues sus capacidades en la consecución de acciones de reconversión de ciudad son el termómetro de la mejora de las condiciones en las áreas consolidadas de las ciudades. Teniendo en cuenta la importancia del desarrollo urbano por densificación y la prospectiva de nuevos

residentes urbanos a acoger en el país, es importante acompañar y potencializar a esas entidades con funciones de operador urbano en Colombia para acelerar el logro de sus objetivos.

Un elemento para lograr espacios urbanos revitalizados, inclusivos y sostenibles es contar con operadores urbanos fuertes. En Colombia, la figura del operador urbano surgió como respuesta a la Ley 388 de 1997, en la cual se adoptan mecanismos de planeación urbana como los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- y los Planes Parciales, y se constituye bajo los parámetros de la Ley 489 de 1998 bien sea como Empresa industrial y comercial del Estado³, Establecimientos públicos o Sociedades de economía mixta de capital mayoritariamente público del orden municipal.



³ Los Operadores Urbanos se constituyen bajo esta figura legal. De acuerdo con el artículo 85 de la Ley 489 de 1998, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado hacen parte del sector descentralizado por servicios, desarrollando actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas de Derecho Privado. Estas entidades cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, así como patrimonio propio.

Esta figura ha evolucionado pasando de ser una figura cuya finalidad era servir de gestor de proyectos urbanísticos a entenderse como un actor de naturaleza público-privada encargado de identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana con un anclaje importante en las decisiones de ordenamiento territorial en las ciudades del país.

En la actualidad, 12 capitales departamentales cuentan con Empresas Industriales y Comerciales del Estado que desempeñan estas funciones, habiendo sido creada la primera en 1981 y la más reciente, en 2023. Además, se han identificado 12 empresas de este tipo en ciudades intermedias, lo que demuestra una trayectoria caracterizada por una institucionalidad emergente durante los últimos 30 años en torno a la revitalización del espacio construido.

En este contexto, el rol de los operadores urbanos en los procesos de revitalización urbana se vuelve crucial. Sus facultades legales, sumadas a sus capacidades técnicas y operativas de ejecución, son esenciales para mejorar las condiciones en las áreas consolidadas de las ciudades y, dado el creciente desarrollo urbano por densificación y el aumento de nuevos residentes, es fundamental fortalecer y apoyar a las entidades responsables de la gestión urbana en Colombia para acelerar el cumplimiento de sus objetivos.

Red de Empresas de Renovación y Desarrollo Urbano como mecanismo de cooperación y colaboración entre operadores urbanos

Como se mencionó anteriormente, los principios de colaboración y cooperación son esenciales para el desarrollo de la función pública, de manera que es necesario siempre estar a disposición de construir nuevas formas de cooperar con otras instituciones para construir el país que queremos. Ahora bien, existen diversas formas de cooperación, en esta ocasión se propone crear una Red de Empresas de Renovación y Desarrollo Urbano con el objetivo de consolidar un espacio de intercambio de experiencias y fortalecimiento de capacidades entre las empresas de economía mixta que intervienen en los procesos de identificación, promoción, gestión, gerencia y ejecución de proyectos de renovación y desarrollo urbano en Colombia.

Es un espacio que busca potenciar los conocimientos, compartir aprendizajes y facilitar el flujo de información relacionada con sus funciones. Igualmente, en el marco de los

Principios de la innovación pública en Colombia del Departamento Nacional de Planeación (2021), hay dos principios que queremos resaltar: el primero es el principio de colaboración. El cual promueve la articulación, la co-creación y la inteligencia colectiva al reunir a diversos actores para enfrentar retos complejos y generar valor público. En lugar de depender de la creatividad de un genio solitario, la colaboración permite aprovechar las distintas habilidades, perspectivas y experiencias de las personas involucradas.

En este sentido, la colaboración fomenta el diálogo y el intercambio de saberes, potenciando la creatividad y la innovación en grupos que trabajan en procesos de innovación abierta. En el sector público, la colaboración entre ciudadanos, sector privado, academia y organizaciones internacionales ayuda a construir ideas compartidas, robustas e inclusivas. Estos escenarios colectivos facilitan la gestión del conocimiento y la creación de redes, promoviendo un diálogo abierto que mejora la resolución de problemas al combinar capacidades individuales y colectivas.

El segundo principio, es el colectivo. El cual, en el contexto de la gestión pública se enfoca en la generación, apropiación y uso de aprendizajes y evidencia para demostrar el valor público y mejorar la toma de decisiones. Su importancia radica en transformar la información en capital intelectual y superar el obstáculo común de saber "qué" hacer sin claridad sobre "cómo" hacerlo. La gestión del conocimiento dentro de las entidades públicas es crucial, ya que las decisiones sobre el uso de recursos generan información fundamental para mejorar los servicios públicos. Compartir este conocimiento entre servidores públicos y colaboradores no solo preserva la memoria institucional, sino que también fomenta una cultura de análisis y retroalimentación.

Además, la innovación pública requiere una gestión basada en evidencia, incluyendo mediciones y evaluaciones de proyectos para identificar, corregir y aprender de los resultados. La recopilación sistemática de datos permite una evaluación precisa, alejada de opiniones y expectativas, apoyando el aprendizaje continuo y mejorando la eficiencia de la gestión pública. Así, la innovación pública se considera constructiva al facilitar la mejora continua y la toma de decisiones informadas a través del uso efectivo de aprendizajes y evidencia.

Se propone la creación de una red que fomente un diálogo equitativo entre todas las partes involucradas, eliminando jerarquías y promoviendo un intercambio fluido de conocimientos y buenas prácticas. En este espacio colaborativo, cada miembro tendrá una voz igualitaria y será considerado con la misma importancia, facilitando una participación activa y enriquecedora de todos los actores involucrados.

Líneas de acción de la red

Encuentros de intercambio y actualización: La red organizará encuentros periódicos que servirán como espacios de discusión y actualización sobre las últimas tendencias en revitalización y renovación urbana. Estos eventos podrán adoptar diversas formas, como conferencias, seminarios, talleres y foros de debate, en los que expertos, académicos y profesionales del sector compartirán sus conocimientos y experiencias. También se espera que en estos espacios las empresas compartan experiencias específicas en la formulación e implementación de proyectos.

Asistencia técnica y asesoría: La red servirá como puente para facilitar el encuentro entre operadores urbanos para que establezcan relaciones bilaterales o en grupos reducidos. El propósito de esta línea de trabajo es facilitar el encuentro entre operadores urbanos que hagan las veces de mentores y aquellos a los que les interese ser mentorizados sobre temáticas puntuales. El trabajo de la red consistirá en identificar los operadores interesados en los diferentes roles y también en priorizar las temáticas sobre las que se realizará la mentorías.

Formación y fortalecimiento de capacidades técnicas: A través de socios académicos la red facilitará la organización y oferta de actividades formativas para que los operadores urbanos mejoren sus capacidades técnicas, de gestión y relacionamiento. Estas actividades se ajustarán a las necesidades específicas identificadas por lo que un constante sondeo sobre necesidades y estado de capacidades es necesario para que la oferta académica sea oportuna. Se espera que los miembros de la Red puedan acceder a esta oferta académica a precios especiales.

Apalancamiento de recursos para proyectos: La red trabajará en la generación de alianzas estratégicas para movilizar recursos financieros y materiales necesarios para la ejecución de proyectos de revitalización y renovación urbana.

Repositorio de información sobre revitalización y renovación en Colombia: La red establecerá un repositorio centralizado de información que facilite el acceso a datos relevantes sobre revitalización y renovación urbana en Colombia. Este

repositorio servirá como una herramienta para la consulta y difusión de información clave para los operadores urbanos.

Formalización de la RED

- La constitución de la Red se hará a través de la firma de un memorando de entendimiento. Este documento, de carácter no vinculante, representa la formalización de la intención de las múltiples empresas de renovación urbana de unirse a esta iniciativa. El memorando no supone ni conlleva obligaciones económicas para los firmantes.
- El documento presentará el objeto de la red, su alcance y líneas de trabajo, los mecanismos de seguimiento al cumplimiento del memorando.
- La vigencia inicial del Memorando de Entendimiento será de dos años y se renovará dependiendo del cumplimiento del plan de trabajo establecido y de la voluntad de las partes.

Estructura

- Cada Empresa que firme el Memorando de Entendimiento debe delegar una persona de contacto con la que se harán las coordinaciones para la planeación y ejecución de las actividades.
- Se establece una mesa directiva conformada por un presidente y un vicepresidente. Esta mesa directiva será la encargada de dinamizar las acciones dentro de la Red para cumplir con el plan de trabajo. Esta mesa se renovará de manera anual con el propósito de rotar el liderazgo de la Red entre sus diferentes miembros.
- La mesa directiva deberá reunirse por lo menos una vez cada dos meses.
- El pleno de la Red deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses.

Pasos a Seguir

Esta propuesta busca consolidar una red robusta y colaborativa que impulse la revitalización urbana en Colombia, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y promoviendo un desarrollo sostenible y eficiente.



Se espera que las Empresas identificadas e invitadas a hacer parte de la Red, respondan al llamado y participen activamente en el primer encuentro de Empresas de Renovación y Desarrollo Urbano del País. Durante este encuentro se espera además de formalizar la Red, definir el plan de trabajo para el primer año de su funcionamiento, construyendo de manera conjunta las prioridades en las que se enfocará este espacio de fortalecimiento colectivo.
