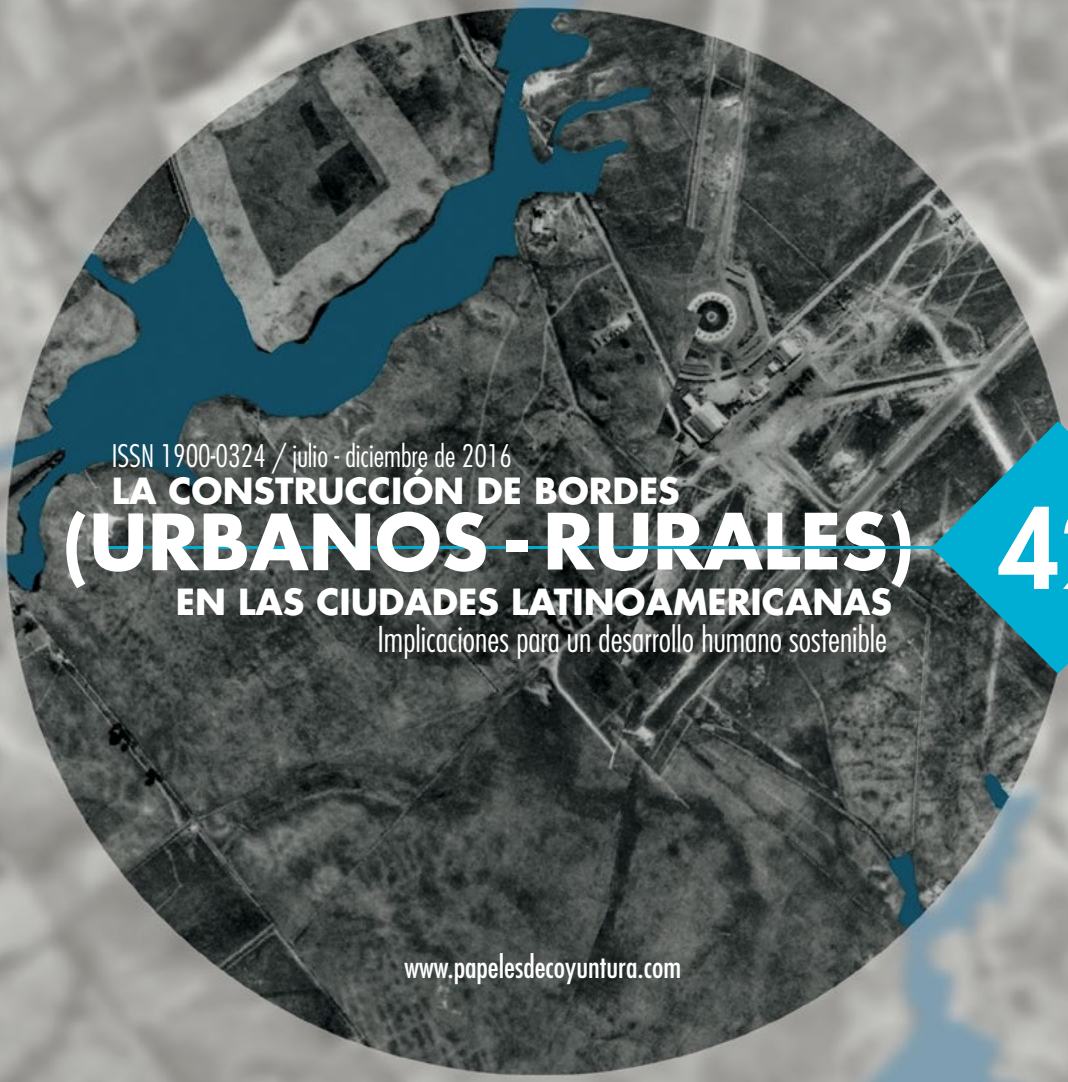
UNIVERSIDAD Piloto DE COLOMBIA

Papeles de Coyuntura

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA



ISSN 1900-0324 / julio - diciembre de 2016

LA CONSTRUCCIÓN DE BORDES (URBANOS - RURALES) EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Implicaciones para un desarrollo humano sostenible

42

www.papelesdecoyuntura.com

Universidad Piloto de Colombia

Presidente
José María Cifuentes Páez

Rectora
Patricia Piedrahíta Castillo

Director de Publicaciones y Comunicación Gráfica
Rodrigo Lobo-Guerrero

Director de Investigaciones
Mauricio Hernández Tascón

Coordinador General de Publicaciones
Diego Ramírez Bernal

Directora Maestría Gestión Urbana
Mayerly Rosa Villar Lozano

Papeles de Coyuntura©

ISSN
1900-0324

Edición nro. 42
Julio - Diciembre 2016

Editor
César Eligio Triana

Editores invitados
Mauricio Betancourt García
Álvaro Mauricio Torres Ramírez

Corrección de estilo
Cristian Camilo Vega

Diseño y Diagramación
Daniela Martínez Díaz
Departamento de Publicaciones y Comunicación Gráfica
de la Universidad Piloto de Colombia

Imagen de portada
Elaborada por José Mario Mayorga
basada en Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
Aerofotografía de Bogotá, vuelo 2 de diciembre, 1949

La obra literaria publicada expresa exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no representan el pensamiento de la Universidad Piloto de Colombia. Cada uno de los autores, suscribió con la Universidad una autorización o contrato de cesión de derechos y una carta de originalidad sobre su aporte, por tanto, los autores asumen la responsabilidad sobre el contenido de esta publicación.

Comité editorial

Mayerly Rosa Villar Lozano
Directora del programa de Maestría en Gestión Urbana
Magíster en Historia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
Especialista en Gobierno y Gestión del Desarrollo Regional y Municipal, Universidad Católica de Colombia.
Especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria, Universidad La Gran Colombia.
Arquitecta, Universidad Católica de Colombia.
mayerly-villar@unipiloto.edu.co

César Andrés Eligio Triana
Líder del proyecto de comunicación, divulgación y publicaciones
Magíster en Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Arquitecto, Universidad Católica de Colombia.
cesar-eligio@upc.edu.co

Andrés Valverde Farré
Máster en Termoenergética Industrial e Ingeniero Industrial de la Universidad Central de Las Villas. Programa en Gestión Directiva de la IE Business School (Madrid). Máster en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Valencia.
andres-valverde@unipiloto.edu.co

Patrick Durand Baquero
Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad de La Salle.
patrick-durand@upc.edu.co

Melba Rubiano Bríñez
Docente investigadora de la Maestría en Gestión Urbana
Magíster en Planeamiento Urbano y Regional del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
Economista, Universidad La Gran Colombia.
melba-rubiano@unipiloto.edu.co

Carlos Augusto Moreno Luna
Docente investigador en la Maestría en Gestión Urbana
Maestría en Políticas Urbanas y Ordenamiento Territorial, Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon II) de Francia.
Economista, Universidad Externado de Colombia.
carlos-moreno1@unipiloto.edu.co

Mauricio Betancourt García
Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Economía Agraria, Universidad Nacional de Colombia. Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional.
Economista, Universidad Nacional de Colombia.
mauricio-betancourt@upc.edu.co

Jairo Alberto Ladino Galindo
Maestría en Educación con énfasis en Pedagogía Urbana y Ambiental de la Universidad Pedagógica Nacional.
Diseñador Industrial de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá.
jairo-ladino@unipiloto.edu.co

SUMARIO

EDITORIAL

Los bordes urbanos
Límites multidimensionales de la relación territorial urbano-rural
Mauricio Betancourt García

8

ARTÍCULOS

El proceso de urbanización de los humedales de Kennedy en Bogotá, Colombia: una perspectiva normativa
José Mario Mayorga

14

Plan maestro del área periurbana de la comuna 8 de la ciudad de de Cúcuta
Bianca Natalia Sanguino Lemus
Jorge Bitar Ramírez

54

Situación actual de los bordes urbanos en Medellín y Bogotá. Un acercamiento teórico en el contexto latinoamericano y colombiano
Margarita María Pérez Osorno
Angie Betancur Vargas

90

Área Metropolitana de Bucaramanga
Centro - Periferia social y económica de Santander
Andrés Leaño

118

Expansión de la frontera urbana y áreas de protección ambiental en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina
Mariana A. Schmidt

138

Gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas: El caso de Pilar (Argentina)
Alejandro Mendoza Jaramillo

162

OPINIÓN

Apuntes para la construcción de una política de seguridad humana en las zonas de borde de la ciudad de Bogotá

Santos Alonso Beltrán

204

La autoconstrucción y la producción social del hábitat (PSH) Diferencias y semejanzas

Yenny Tatiana Benavides Burgos

232

DESDE EL AULA

Ciudades del posconflicto
Una propuesta de adaptación para el posconflicto, en el borde urbano rural de Ciudad Bolívar y Usme en la ciudad de Bogotá D.C.

José Alejandro Rodriguez Alarcón

256

Reseña del Foro:
"Diálogos y miradas sobre la Gestión Urbana:
Bordes urbanos para ciudades más sostenibles"

Mauricio Betancourt García

278

RESEÑA

Reseña del texto: *Modelo de ocupación en el territorio del borde sur* (Secretaría de Hábitat, 2015)

Mauricio Betancourt-García

288

PARA LOS AUTORES

Convocatoria revista Papeles de Coyuntura no.43

308

Instrucciones para autores

311

EDITORIAL

LOS BORDES URBANOS
Límites multidimensionales de la relación territorial urbano-rural

Mauricio Betancourt-García[1]
Universidad Piloto de Colombia. Bogotá (Colombia)
Maestría en Gestión Urbana

Si consideramos el borde urbano como el límite de un territorio con otros, que pueden ser rurales o de manejo ambiental –como es el caso de las rondas de quebradas y ríos, reglamentadas con retiros especiales, o de las áreas naturales protegidas de locales o regionales, como humedales o zonas de reserva forestal–, entonces, la discusión sobre los bordes está determinada por unos límites, que identifican hasta dónde va la ciudad en términos físicos

1. Economista, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Economía Agraria, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. E-mail: mauricio-betancourt@upc.edu.co - mauriciobetancourtgarcia@gmail.com

urbanos y dónde inicia el territorio rural o el territorio ambiental. En otros casos, no sirven siquiera los límites político-administrativos, en la medida que el proceso de conurbación integró las dos o tres entidades territoriales, mostrando la continuidad urbana. Lo podemos ver en Colombia en diversas áreas metropolitanas como Barranquilla, Medellín o Bogotá. Por consiguiente, cuando nos referimos al borde urbano, hablamos de unas relaciones entre límites territoriales que separan territorios, y no a los límites político-administrativos.

Al hablar entonces de los bordes urbanos, se tiene en cuenta varios aspectos. Entre ellos: el contexto de los territorios urbanos respecto de las condiciones sociales, migratorias, económicas, culturales, ambientales, regionales, y las políticas que en cada país[2] se desarrollan frente a los problemas urbanos de vivienda, empleo, movilidad, medio ambiente, infraestructura y relaciones regionales. Además, hace falta identificar las orientaciones de las ciudades sobre la planeación urbana y el tipo de ciudad que se construye; de tal manera, se identificarán las necesidades de suelo para las diferentes actividades que allí se desarrollan, y en esta misma dirección, se puede considerar o bien el corrimiento de los bordes en expansión urbana hacia suelo rural, o el contraer y compactar el suelo urbano, redensificando las ciudades.

2. En el caso de Colombia, se debe tener en cuenta hoy los documentos del Gobierno Nacional como el CONPES 3819 de 2014, del Departamento Nacional de Planeación. El cual trata sobre la Política Nacional para "Consolidar El Sistema de Ciudades en Colombia", junto con el informe de "La Misión Sistema de Ciudades una Política Nacional para El Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo".

ISSN 1900-0324

Siguiendo lo anterior, la discusión que se muestra sobre los bordes urbanos, presentada en el Número 42 de la revista *Papeles de Coyuntura*, nos permite una amplia discusión que todavía no vislumbra un límite académico y conceptual, ni definición territorial.

Este número avanza sobre los problemas de los bordes, relacionados con la cuestión ambiental, rural, áreas metropolitanas y la conurbación de orden nacional e internacional, mostrando la situación que viven las ciudades de América Latina.

Acá se presentan diferentes análisis de los bordes urbanos: desde la región metropolitana de Buenos Aires (analizando las dinámicas de expansión urbana y participación en una cuenca hidrográfica, que también aplican para el caso de Bogotá y sus humedales); los problemas de borde en ciudades de frontera como Cúcuta, presentados en un contexto metropolitano internacional; las comparaciones entre los procesos de metropolización de Bucaramanga, Medellín y Bogotá, que conllevan a continuidades físicas-urbanas sin diferencias político-administrativas, desde la perspectiva de un forastero que camina estas ciudades; hasta la relación de los bordes con los procesos de segregación social, espacial y las dinámicas de inseguridad en las ciudades, que son enfrentados de dos formas: unas poblaciones que sólo pueden acudir a las autoridades policiales y otras que utilizan las urbanizaciones cerradas, un fenómeno que se muestra desde hace varios años en diferentes ciudades del mundo.

Cómo citar

Betancourt-García, M. (2016). Los bordes urbanos. Límites multidimensionales de la relación territorial urbano-rural. *Papeles de Coyuntura*. 42. 8-11. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

ARTÍCULOS

SECCIÓN

01

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE LOS HUMEDALES DE KENNEDY EN BOGOTÁ, COLOMBIA:

Una perspectiva normativa

José Mario Mayorga[1]

Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá (Colombia)
Departamento de Arquitectura

Resumen

Los humedales son ecosistemas que prestan importantes servicios ambientales y socioeconómicos a las ciudades. Sin embargo, se encuentran dentro de los ecosistemas más amenazados en el planeta por causa de los acelerados procesos de urbanización. En Bogotá, los humedales localizados en la localidad de Kennedy han sido los más afectados por los rápidos procesos de urbanización que se dieron durante el siglo XX, lo cual ha propiciado que se haya afectado el 75% de los terrenos que originalmente eran de humedal. En este proceso de afectación de los humedales han incidido tanto las normas de desarrollo urbano de la ciudad formulada durante el siglo XX, como los procesos de urbanización informal. Lo anterior muestra un doble proceso de ausencia de protección por parte de las normas urbanísticas y de un posterior desconocimiento de las normas formuladas para proteger los humedales de Bogotá. De tal forma, en el presente artículo se identifica el proceso de urbanización sobre los humedales de Kennedy en Bogotá y se revisan las normas urbanísticas que lo dieron cabida a dicho proceso.

Palabras clave:

Crecimiento urbano, desarrollo sustentable, ecología humana, estructura ecológica principal, impacto ambiental, norma urbana.

1. Sociólogo. Magister en Planeación Urbana. Magister en Geografía. Especialista en Estadística y Especialista en Derecho Urbano. Catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad de los Andes, la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad del Rosario. Socio en Praxis Urbana Consultores.
E-mail: jmmayorgahenao@gmail.com

Abstract

Wetlands are ecosystems that provide important environmental and socio-economic services to cities. However, they are among the most endangered ecosystems in the planet, due to the accelerated processes of urbanization. In Bogota, the wetlands located in the district of Kennedy have been affected the most by rapid urbanization processes that happened during the XX Century. This has favored the negative effects over 75% of the land that was originally a wetland. The affectation process of the wetlands has been influenced both by the norms of urban development of the city –formulated during the XX Century –, and the informal urbanization processes. The latter shows a double process of absence of protection by the urbanistic norms, and the subsequent lack of awareness of the norms formulated for wetland protection in Bogotá. Therefore, in the present article, the urbanization process over the wetlands in Kennedy is identified, and the urbanistic norms that allowed it are revised.

Keywords:
Urban growth, sustainable development, human ecology, main ecological structure, environmental impact, urban norm.

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Introducción

El Convenio de Ramsar, o Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, el cual tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales, define los humedales como:

> Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. (Ramsar, 2013)

Los humedales son áreas naturales consideradas dentro de los ecosistemas más importantes al proporcionar gran variedad de servicios a la naturaleza y al ser humano, los cuales representan un alto valor desde el punto de vista ecológico y socioeconómico. Los humedales se sitúan entre los ecosistemas biológicamente más productivos, siendo importantes fuentes de diversidad biológica, ya que son uno de los principales reservorios de agua (Smith y Romero, 2009).

Varias investigaciones han hecho énfasis en que los humedales proporcionan importantes servicios como hábitat de especies de flora y fauna,

la captura y el control del ciclo del carbono, el control de inundaciones, el control del clima urbano y el mejoramiento de la contaminación del aire (Li, Deng y Huang, 2010; Mousazadeh, Ghaffarzadeh, Nouri, Gharagozlou y Farahpour, 2015; Sizo, Noble y Bell, 2016; Wang, Ning, Yu, Xiao y Li, 2008; Zhang, Jiang y Zhu, 2015).

Los humedales proporcionan importantes beneficios al encontrarse en entornos urbanos, dado que se constituyen en infraestructuras ecológicas importantes para la ciudad, jugando un papel decisivo en la forma y patrones de crecimiento de la misma (Wang, et al., 2008). Además, se reconoce que la sostenibilidad del desarrollo urbano depende de la provisión y mantenimiento de este tipo de estos ecosistemas (Xu, et al., 2010).

Los humedales que se ubican al interior de las ciudades, o cerca de ellas, prestan servicios ambientales que benefician directa e indirectamente a la sociedad (Smith y Romero, 2009). Entre los más estudiados están el control a las islas de calor al interior de la ciudad (Zhang et al., 2015), la regulación hídrica y la oferta de espacios para la recreación (Lambert, 2003).

A pesar de su importancia, los humedales han sucumbido al crecimiento desmedido de las ciudades (Liu, et al. 2016). Esto ha producido transformaciones drásticas en los ecosistemas de humedal (Rojas, Sepúlveda, Barbosa, Rojas y Martínez, 2015). Los humedales son actualmente los ambientes más amenazados por la intervención humana, que los drena, rellena, deseca, destruye su vegetación y contamina sus aguas y sedimentos (Smith y Romero, 2009).

Por tanto, se puede afirmar que desde el siglo XIX el desarrollo urbano está directamente correlacionado con la destrucción de los humedales, lo cual tiene como resultado que son ecosizosistemas cada vez más aislados y rodeados de afectaciones (Li et al., 2010; Patenaude, Smith y Fahrig, 2015; Sizo et al., 2016). En el siglo XX, por ejemplo, la población urbana se incrementó del 14% al

ISSN 1900-0324

50% del total mundial, y durante el mismo periodo, la urbanización fue responsable del 58% de la pérdida total de los humedales del planeta (Sizo, et al., 2016).

Según las cifras de RAMSAR, en el último siglo más de la mitad de la superficie de humedales en el mundo ha desaparecido, quedando alrededor de 600 a 900 millones de hectáreas, de las cuales tan sólo el 10% se encuentran protegidas (Smith y Romero, 2009).

Para identificar el proceso de urbanización sobre terrenos que ocupan humedales, se han producido gran cantidad de investigaciones haciendo uso de sensores remotos y de interpretación de imágenes satelitales. Con estos recursos, se generan modelos estadísticos que permitan cuantificar los daños ocasionados a los ecosistemas de humedal. Sin embargo, no se ha dicho mucho sobre los mecanismos normativos que por acción u omisión ha conllevado la urbanización a expensas de los humedales. Poco se ha indagado para comprender que, en la relación entre pérdida de humedales y las presiones ejercidas por el proceso de urbanización, hay una mediación por parte del desarrollo o el incumplimiento de planes e instrumentos legales (Merlin-Uribe et al. 2013).

Una perspectiva normativa del proceso de urbanización

Para analizar el proceso de pérdida de los terrenos que ocupaban los humedales en Bogotá durante los procesos de urbanización, es necesario entender las normas urbanísticas que incidieron en dicho proceso durante los últimos sesenta años. Por tanto, se parte de una perspectiva sociológica de la norma urbanística, la cual permite entender cómo el proceso de urbanización de los humedales obedeció a otro tipo de procesos: la ruptura entre las normas de la ciudad y los agentes involucrados en los procesos constructivos (formales e informales).

Douglass North indica que para la vida social son muy importantes las normas, dado que a través de ellas se definen los roles y las conductas para alcanzar metas

colectivas. A grandes rasgos, las normas pueden ser formales e informales, en tanto las segundas complementan y determinan en alguna medida la aplicación de las primeras. Ambos tipos de normas son decisivas para facilitar la celebración y el cumplimiento de acuerdos para el logro de metas colectivas (North, 1993).

Bajo el enfoque de North, Mockus y Corzo plantean que se pueden entender las leyes como las normas formales, a la cultura como las normas informales compartidas por grupos sociales y a la moral como normas informales por las que un individuo se gobierna. En el marco de un estado social de derecho, lo formal está asociado a la reglamentación y control por parte de las instituciones, mientras que lo informal remite a la corresponsabilidad ciudadana (Mockus y Corzo, 2003).

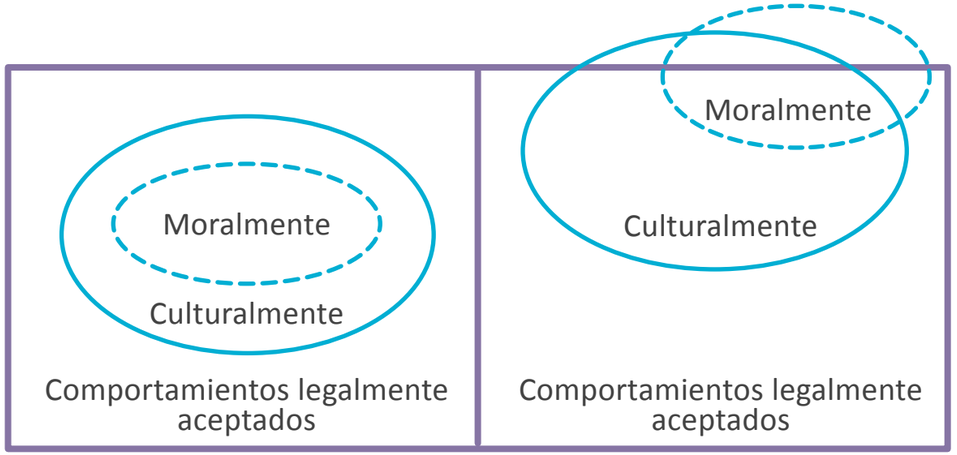
En el cumplimiento de las normas formales e informales hay complejos procesos sociales que se pueden describir de la siguiente forma, en palabras de Mockus y Corzo:

> El cumplimiento de la norma legal puede ser facilitado por la satisfacción de comprenderla, de admirarla (admirar sus objetivos, su gestación o su aplicación) y de obedecerla porque se comprende; el cumplimiento de la norma moral personal puede ser facilitado por un sentimiento de autogratificación personal (autoadmiración moral), y el cumplimiento de la norma social (o de grupo) puede ser facilitado por el sentimiento de recibir merecidamente la admiración de los demás (ser objeto de reconocimiento social, de gratitud, de confianza). (2003, p.4)

En el escenario de incumplimiento, a cada tipo de norma le corresponde un tipo de sistema regulador: el jurídico, el social y el moral. A la par, a cada tipo de sistema regulador le corresponde un tipo de sanción específica; la multa o la cárcel en el caso de las leyes; la vergüenza en el caso de la cultura; y la culpa en el caso de la moral.

La vinculación y la ruptura entre ley, moral y cultura se pueden ilustrar mediante la siguiente figura:

Vinculación normativa **figura 1**



Elaboración propia (basado en Mockus y Corzo, 2003).

Nótese, que se podría hablar de un estado de vinculación entre ley, moral y cultura, en tanto no hay aprobación moral ni cultural de comportamientos ilegales (Mockus y Corzo, 2003). Este estado implica que las normas institucionalizadas, que son protegidas por cuerpos burocráticos especializados, son interiorizadas cultural y moralmente por los grupos sociales y los individuos. En la práctica, lleva a que no sólo existan sanciones formales, sino también culturales y morales a interacciones que se salgan de las normas formales.

Por otro lado, en un estado de ruptura, en el que las normas sociales institucionalizadas no han sido interiorizadas cultural y moralmente, se abren espacios para validar interacciones desde la cultura o la moral individual. En ese sentido, de nada sirven los marcos regulatorios y sus aparatos burocráticos, si en la vida cotidiana las normas no son aceptadas ni cultural ni moralmente.

Es necesario tener en cuenta que esta perspectiva conceptual de las normas sociales no es estática y evalúa la vinculación y la ruptura como procesos. Por tanto, se trata de ver cómo, a través de la vinculación y la ruptura, se logran consensos sociales para el alcance de metas colectivas. Es decir, las rupturas como procesos se pueden generar por cambios culturales y morales que lleven a la formulación de nuevos acuerdos formales. Igualmente, es un marco conceptual que permite evaluar normas formales que no logran ser interiorizadas por grupos sociales e individuos; por lo cual, las metas colectivas que contienen no pueden ser alcanzadas.

La hipótesis general con la que se aborda el presente artículo es que en materia urbanística, como en otras esferas de la vida social bogotana, hay un divorcio entre ley, moral y cultura. Esto lleva a vacíos en que las interacciones sociales sobre el espacio quedan al margen de la formalidad, puesto que grupos e individuos no interiorizan los acuerdos formales y toman decisiones sobre la base de acuerdos informales, moral o culturalmente aceptados.

Lo anterior remite a tres problemas generales que se pueden identificar en el proceso de urbanización de Bogotá y su relación con los humedales.

El primero se refiere a la inexistencia de normas formales que permitieran la protección de los humedales de Bogotá, en tanto que no eran considerados como espacios importantes y no hacían parte de los valores que

ISSN 1900-0324

la ciudadanía debía proteger. De tal forma, se describirá cómo durante el periodo de tiempo comprendido entre 1950 y 1990, los humedales de Bogotá no fueron protegidos por las normas urbanísticas, lo cual propició su urbanización.

El segundo a la construcción de la ciudad mediante normas informales, aceptadas cultural y moralmente, debido a las necesidades de vivienda que le daban validez a los procesos ocupación del suelo urbano y a los procesos de autoconstrucción. En ese contexto, se podría entender que existió una ruptura con las normas formales para ocupar el suelo de la ciudad y se dio paso a un fenómeno de informalidad urbana, que fue la principal causa del proceso de urbanización de los humedales de Bogotá. Se entiende la informalidad urbana como el conjunto de irregularidades –irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en la propiedad de la tierra– con respecto a las normas formales (Camargo y Hurtado, 2013). Así, se describirá cómo durante los procesos de expansión de la ciudad al occidente que se dieron en la segunda mitad del siglo XX, los humedales de Bogotá fueron urbanizados informalmente.

El tercer proceso, remite a la ruptura que llevó a la formulación de nuevas normas formales para proteger los humedales de Bogotá. Por tanto, se describirá cómo a partir del año 1990 se formularon normas que formalmente reconocieron a los humedales como elementos de especial importancia para la ciudad; sin embargo, esto no detuvo el proceso de afectación a los mismos, debido a que se siguió dando una ocupación informal de los mismos.

Área de estudio

Bogotá es la capital y principal ciudad de Colombia. Ésta se emplaza en el centro del país y hace parte del departamento de Cundinamarca. Ubicada sobre la cordillera

Oriental de los Andes, tiene una extensión aproximada de 33 km de norte a sur y 16 km de oriente a occidente en su suelo urbano. Geográficamente, tiene una ubicación privilegiada, pues al estar ubicada en el centro del continente es un importante punto de conexiones internacionales.

La ciudad cuenta con un área de 1.775,98 km^2, de los cuales 1.298,15 km^2 son rurales, 307,36 km^2 son urbanos y 170,45 km2 son de expansión. Según proyecciones de la administración, la ciudad en el 2015 cuenta con 7'878.783 habitantes, de los cuales 7.862.277 estarían ubicados en el área urbana del municipio y 16.506 en el resto (Secretaría Distrital de Planeación, 2014). Lo que representa una densidad aproximada de 4.436,30 habitantes por km^2.

Bogotá es una ciudad que ha presentado un acelerado proceso de crecimiento demográfico a partir de la segunda mitad del siglo XX, pasando de una población de 831.000 habitantes en 1951 a una de 6.776.000 en el año 2005, es decir creciendo en cerca de 6.000.000 de habitantes en tan solo 54 años (Secretaría Distrital de Planeación, 2014). Consecuente con el crecimiento demográfico que ha tenido la ciudad, el área desarrollada se ha incrementado en los momentos en los cuales los flujos migratorios han sido más altos.

En Bogotá se ha presentado una relación lineal casi perfecta entre el crecimiento poblacional y la expansión del suelo urbanizado, dado que los planes de desarrollo urbano siempre se han basado en la expansión, más que en la densificación del suelo ya urbanizado. Como se puede observar en la Tabla 1 y en Figura 2, se identifica una correlación alta entre el crecimiento poblacional y el incremento del área urbana utilizada por la ciudad, por lo cual, se puede afirmar que una variable se puede explicar en función de la otra en un 99%.

ISSN 1900-0324

Crecimiento urbano de Bogotá. **Tabla 1**

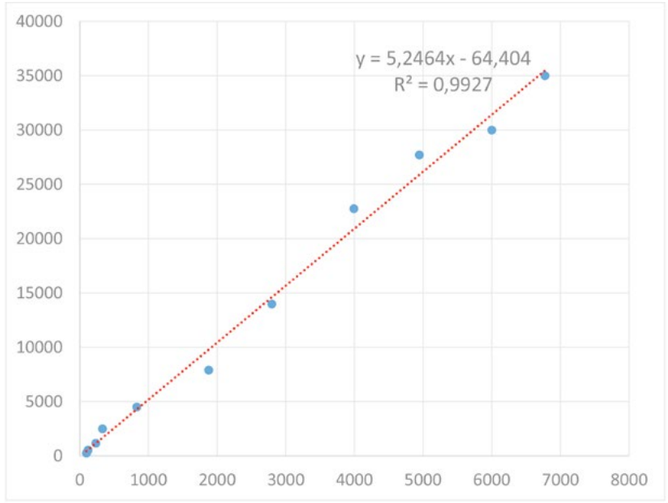
AÑO	POBLACIÓN (* 1000)	ÁREA DESARROLLADA Ha
1900	96	260
1905	100	294
1912	121	539
1928	235	1172
1938	330,3	2500
1951	831,8	4511
1964	1.878,00	7915
1973	2.796,20	13985
1985	3.992,20	22772
1993	4.945,40	27714
2000	6.000	30000
2005[2]	6.776,00	35000

Elaboración propia (basado en Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2002).

2. Dato incluido a partir de los resultados del censo del año 2005

Correlación entre el crecimiento poblacional y la ocupación de suelo urbano.

Figura 2



Elaboración propia.

Espacialmente, el crecimiento de Bogotá muestra cómo se ha ido extendiendo la ciudad de manera radial, desde su núcleo de fundación hacia la periferia. Se puede afirmar que entre la fundación de la ciudad y los años veinte del siglo XX, la ciudad mantuvo su territorialidad central. Posteriormente, hasta los años setenta se identifica un proceso continuo de crecimiento a lo largo de las vías urbanas y regionales más importantes, en el que la mancha urbana va configurando un continuo hacia el norte y occidente, que gracias a la existencia del Río Bogotá y los cerros Orientales es limitado.

De los años ochenta en adelante, se inicia un cambio en la forma de crecimiento de Bogotá, puesto que se inicia la expansión hacia la periferia de barrios de baja densidad, y a la vez, se consolida la creación de una periferia con desarrollos de carácter informal.

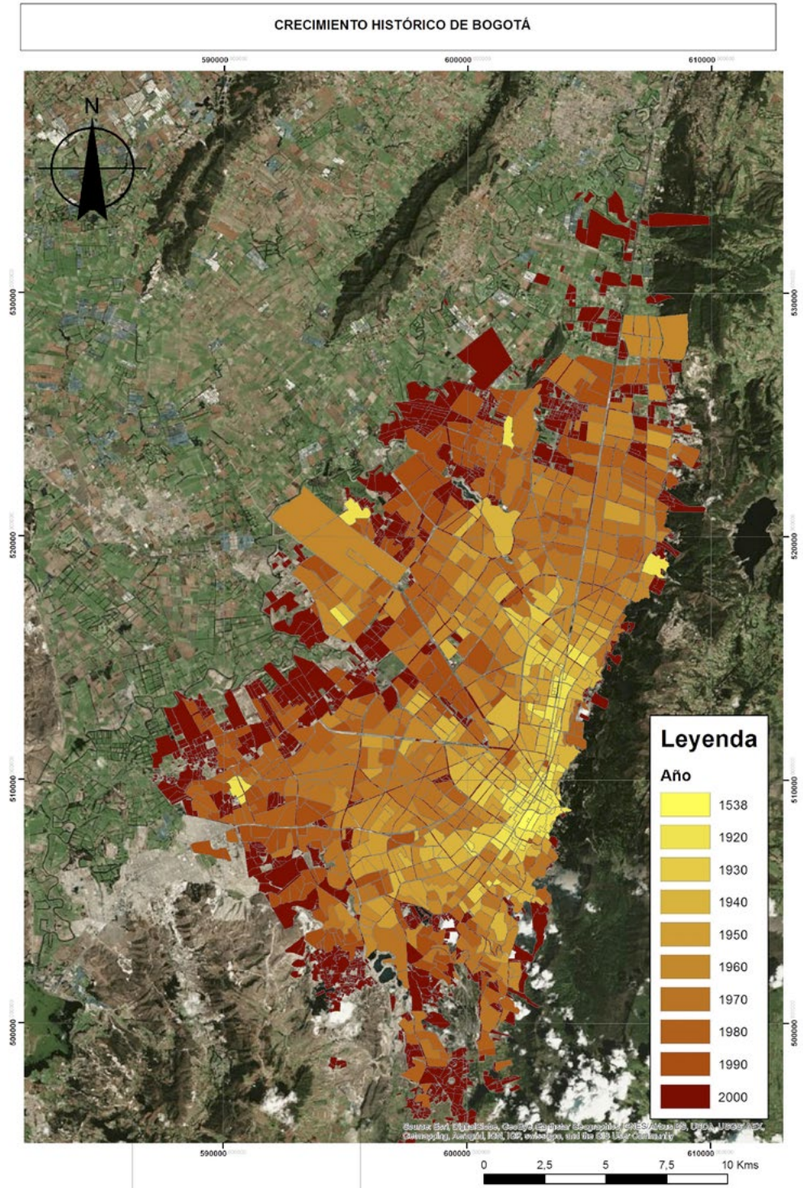


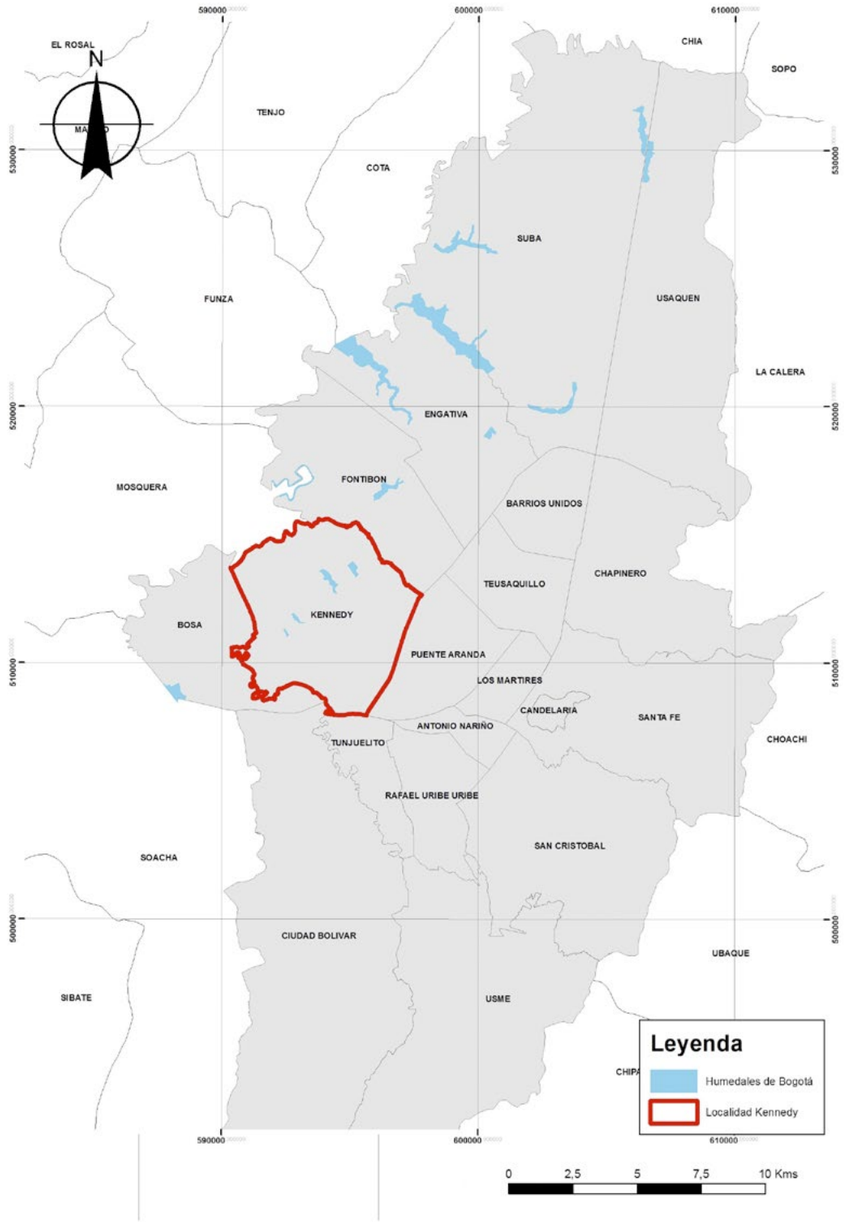
Figura 3

Proceso histórico de ocupación de suelo urbano en Bogotá.

Elaboración propia (basado en Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2002).

La localidad de Kennedy, en Bogotá, surge como parte de los procesos de crecimiento iniciados a finales de la década de los cuarenta y consolidados durante los años ochenta del siglo XX. Situada en el sector suroccidental de Bogotá, la localidad de Kennedy limita al norte con la localidad de Fontibón, por el eje del río Fucha y el municipio de Mosquera, por el eje del río Bogotá; al sur con Bosa, por el eje del río Tunjuelo; al oriente con Puente Aranda, a través de la Avenida 68, y al occidente nuevamente con Mosquera a través del río Bogotá. Para el año 2015, se proyecta su población en 1.069.000 habitantes, lo que representa el 14% del total de Bogotá y la constituye en la segunda localidad más poblada, superada únicamente por la localidad de Suba.

En términos físicos, Kennedy se caracteriza por estar formada topográficamente por un terreno plano, del cual el 35% del área total es inundable, dado que se encuentra en el valle aluvial del río Bogotá; un valle que se caracteriza por presentar una red de humedales que regulan los ciclos hídricos del río (Moreno, García y Villalba, 2007). Según la clasificación de Ramsar, los humedales presentes en Bogotá en general, y en la localidad de Kennedy en particular, son de planicie, ya que son de origen fluvio-lacustre (Ramsar, 2013). En la actualidad, se reconocen tres humedales existentes: Techo con 11 ha, Burro con 18 ha y Vaca con 7.9 ha.



Localización de Kennedy. **Figura 4**

Elaboración Propia (basado en Unidad Administrativa de Catastro Distrital, 2016).

Materiales y método

El proceso de pérdida de los terrenos de humedal en la localidad se reconstruyó para los periodos 1949 a 1969, 1970 a 1981, 1982 a 1991 y 1992 a 2010 a partir de la construcción de mosaicos con las aerofotografías históricas de Bogotá de propiedad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Las fechas se seleccionaron según la disponibilidad de imágenes, las cuales fueron georreferenciadas y rectificadas de manera tal, que fuera posible su interpretación y comparación. Teniendo en cuenta que el periodo de análisis está entre 1949 y el año 2013, no se utilizaron sensores remotos debido a su inexistencia para décadas anteriores a 1990. De tal forma, se realizó una interpretación a partir del reconocimiento de coberturas acuáticas a través de una clasificación supervisada en cada una de las imágenes.

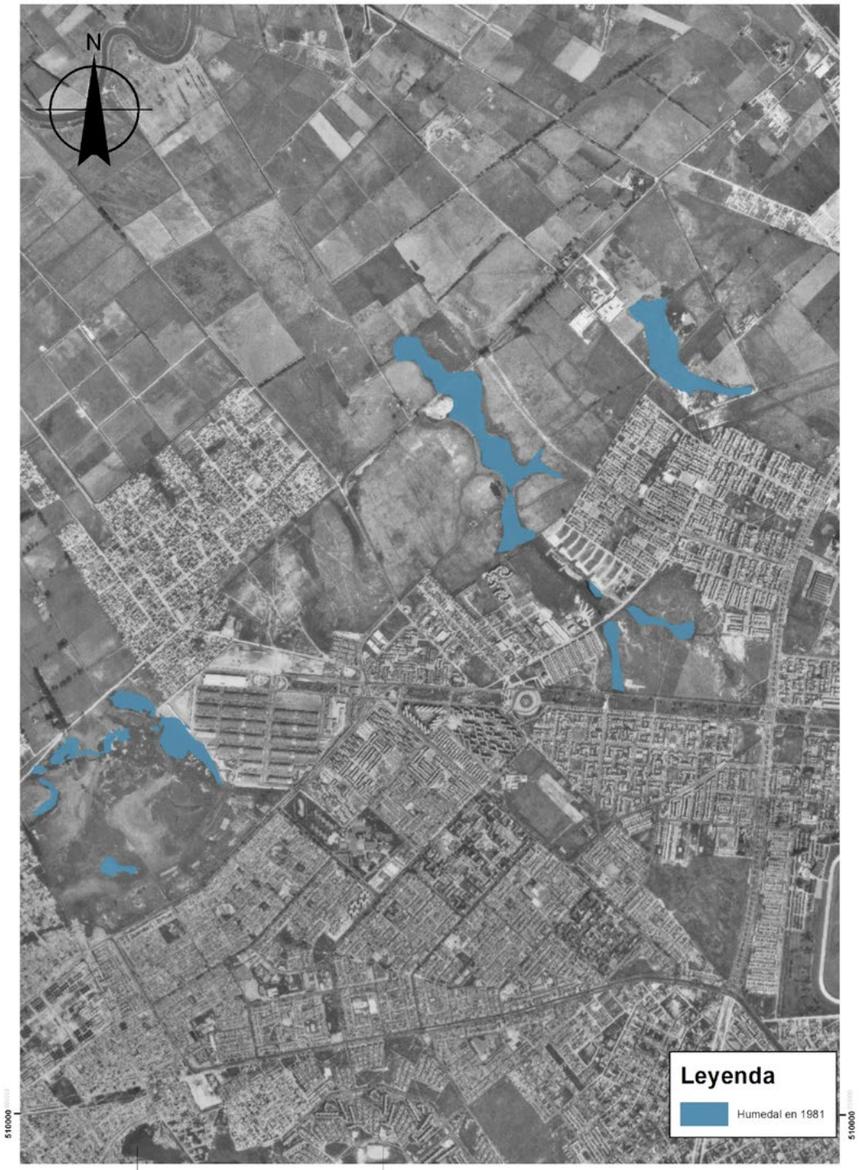
Adicionalmente, para el análisis de las licencias de urbanización y los procesos de urbanización informal se hizo uso de la base de datos geográfica de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá de consulta en SINUPOT de la ciudad, a partir de la cual se construyeron los polígonos de los planos de licencias y legalizaciones en la ciudad.

Humedales en 1949 **Figura 5**

Elaboración propia (basado en Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Aerofotografía de Bogotá, vuelo 2 de diciembre, 1949).

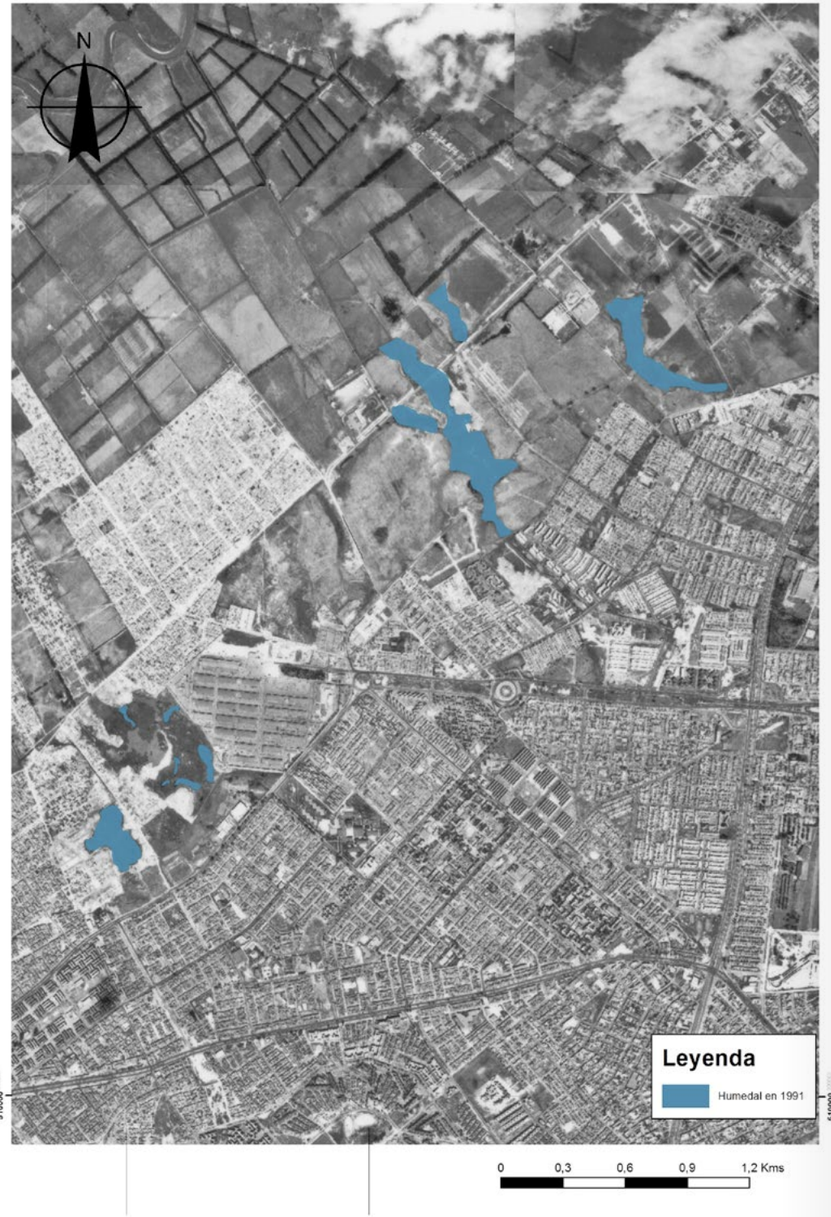
Humedales en 1969 **Figura 6**

Elaboración propia (basado en Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Aerofotografía de Bogotá, vuelo 21 de marzo, 1969).



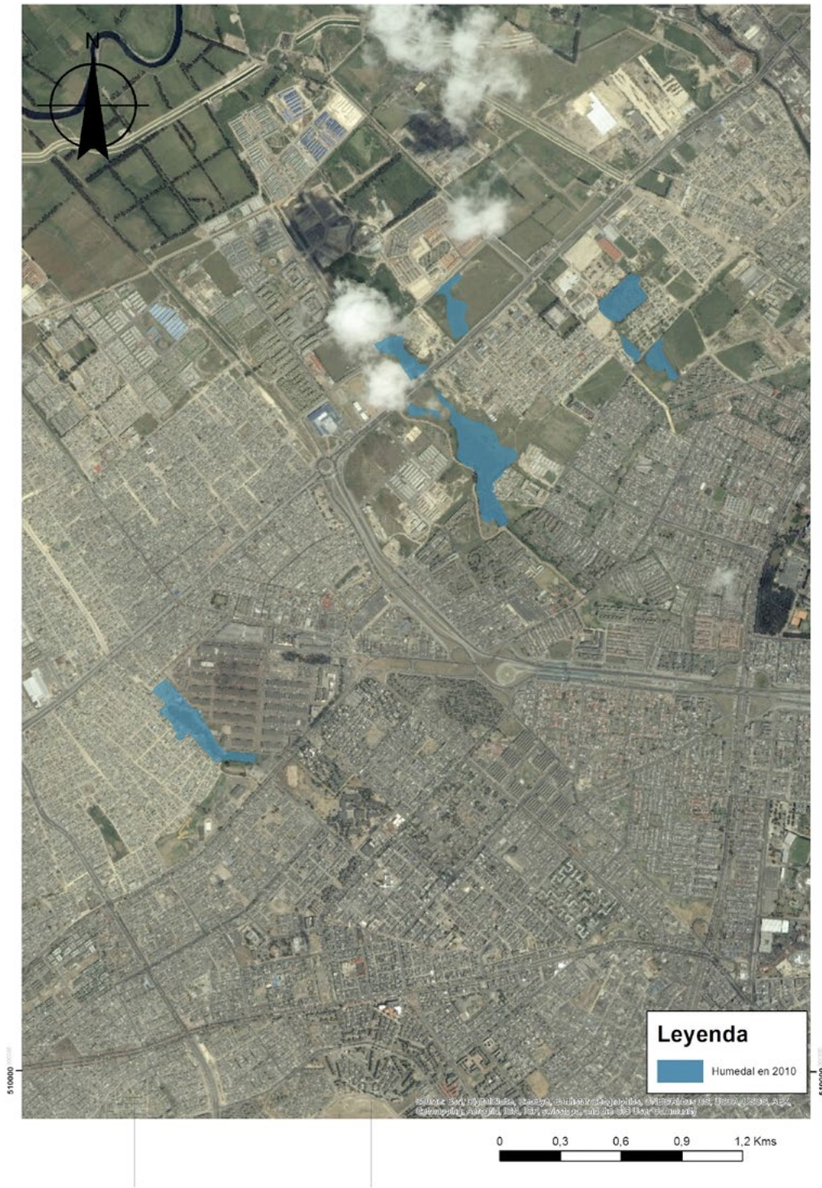
Humedales en 1981. **Figura 7**

Elaboración propia (basado en Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Aerofotografía de Bogotá, vuelo 8 de diciembre, 1981).



Humedales en 1991. **Figura 8**

Elaboración propia (basado en Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Aerofotografía de Bogotá, vuelo 8 de enero, 1991).



Humedales en 2014. **Figura 9**

Elaboración propia con Esri, DigitalGlobe, ArcGIS.

Resultados

Inexistencia de normas formales para proteger los humedales y urbanización informal de sus terrenos

Periodo 1949 a 1969

Al interpretar las aerofotografías del sector correspondientes al año 1949, se identifican 98 hectáreas de área de humedal en la localidad, la cual se redujo aceleradamente durante los años cincuenta y sesenta a medida que se densificó el poblamiento en la zona de Kennedy.

A finales de los años cuarenta y durante la década de los cincuenta, grandes referentes urbanísticos se localizaron en el sector y propiciaron la ocupación de áreas que originalmente pertenecieron al humedal. La construcción de la Avenida de las Américas a finales de los cuarenta y el subsecuente traslado de la Cervecería Bavaria, así como la construcción del Hipódromo de techo, en 1951 y la construcción paralela del barrio Carvajal, fueron determinantes que impulsaron el proceso de ocupación del sector, a costa del secamiento y relleno de grandes áreas de humedal.

ISSN 1900-0324

Como evidencia de lo anterior, al interpretar las aerofotografías en el año 1969, se identifican 61 hectáreas de área de humedal, lo que representa una pérdida del 38% del área en el periodo comprendido entre 1949 y 1969. Es decir, se perdieron 37 hectáreas en 20 años, con un ritmo de pérdida aproximado de 1,85 hectáreas de humedal por año.

Los planes distritales de 1961 y 1964 fueron causa de la afectación general de la cuenca de los humedales y de parte de su suelo. Como anota Saldarriaga (2000), estos planes incluyeron cinco instrumentos urbanísticos: las normas administrativas, la sectorización, la zonificación, la lotificación y el plan vial. Sin embargo, dichos planes fueron instrumentos de reglamentación de usos del suelo y de proyección del crecimiento de la ciudad, pero no incluyeron categorías de protección para las denominadas zonas inundables. De tal forma, se posibilitó que se iniciaran procesos de urbanización formales en torno a los humedales y que informalmente se iniciaran los procesos de desecamiento y relleno de los mismos.

Periodo 1970 a 1981

La reducción acelerada del área de los humedales durante este periodo fue favorecida por el traslado del Aeropuerto de Techo en 1959, lo cual dejó grandes superficies de suelo con infraestructura básica de servicios y acceso. Por tanto, este suelo fue aprovechado por el Instituto de Crédito Territorial (ICT) para la construcción del proyecto que hoy se denomina Ciudad Kennedy.

De acuerdo a los registros de licenciamiento durante los años sesenta, durante esta década se aprobó la construcción de 2,3 hectáreas en lo que eran áreas de humedal.

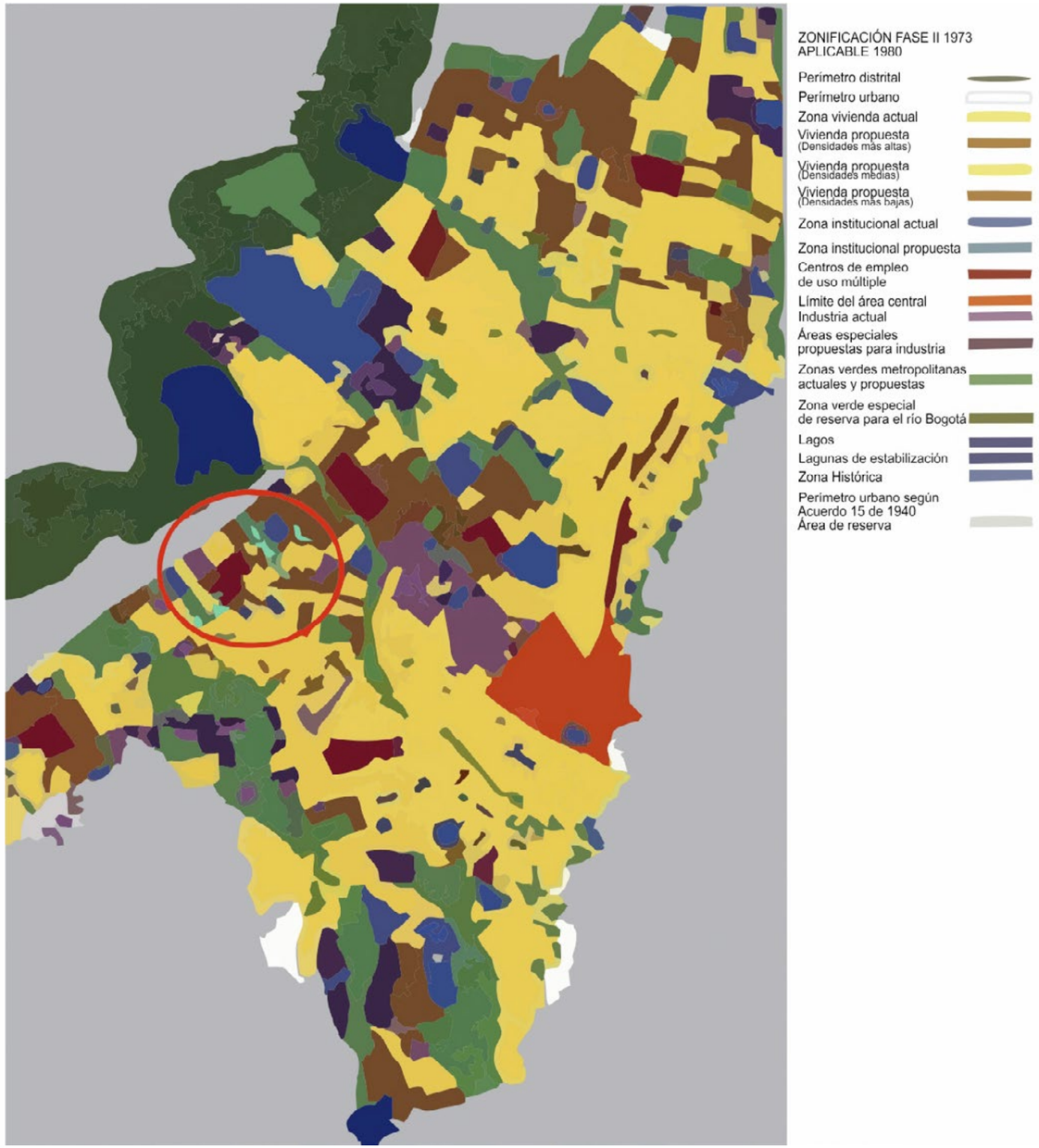
Durante los años setenta, se estima que los humedales redujeron su extensión en un 46%, pasando de 61 hectáreas en 1969 a 33 hectáreas en 1981. Este periodo registra los promedios de pérdida

anual más críticos, dado que oscilan alrededor de 2,33 hectáreas de humedal por año.

La afectación de los humedales no se atribuye únicamente a la gestión del ICT, pues fue durante la década de 1970 que la actividad urbanizadora informal tomó fuerza en la localidad para satisfacer las demandas de vivienda, una vez el Instituto perdió la capacidad de ejecución del proyecto propuesto. Una evidencia de esto es que pese a la acelerada pérdida de área de humedal, los registros de licenciamiento sólo dan cuenta de 3,8 hectáreas de urbanización formal.

El proceso acelerado de pérdida de terrenos de los humedales, que se da durante este periodo, está garantizado de alguna forma por la zonificación urbanística realizada por el estudio de Fase II en el año 1973 y por la reglamentación adoptada por el Acuerdo 7 de 1979, el cual fue determinante para permitir los procesos de urbanización hasta que fue derogado. Nótese que la zonificación realizada en el estudio Fase II, que fue guía para los procesos de urbanización de Bogotá durante la década de los setenta, reglamenta principalmente como zonas para vivienda los suelos de los humedales de Kennedy, sin asignarles categoría alguna de protección hídrica.

Zonificación Estudio Fase II. **Figura 10**



Por su parte, con la formulación del Acuerdo 7 de 1979, “por medio del cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá”, se definieron un conjunto de normas urbanísticas y el proceso de aplicación de las mismas, orientándolas a regular la expansión de la ciudad.

Con relación a los humedales, es necesario resaltar la falta de reglamentación y los vacíos que dejó el Acuerdo 7 de 1979, dado que fueron definidas como “áreas inundables o pantanosas”, sin asignarles algún tipo de protección como zonas de reserva ambiental o como zonas de reserva de ronda de ríos. Por esta razón no tienen la categoría de suelo de protección ambiental y se permitió que sobre los terrenos que antes correspondían a humedales se adelantaran procesos de urbanización formal, amparados por el Acuerdo 7 de 1979.

Como se puede observar en el plano, los suelos en los que se localizaban los humedales de Kennedy fueron reglamentados como un área de Actividad Agrológica de tipo II y III, y se permitieron como restringidos los usos de vivienda unifamiliar y bifamiliar. Bajo esta reglamentación se realizaron los trámites de varias licencias de urbanización que afectaron directamente los humedales, en especial al humedal El Burro.

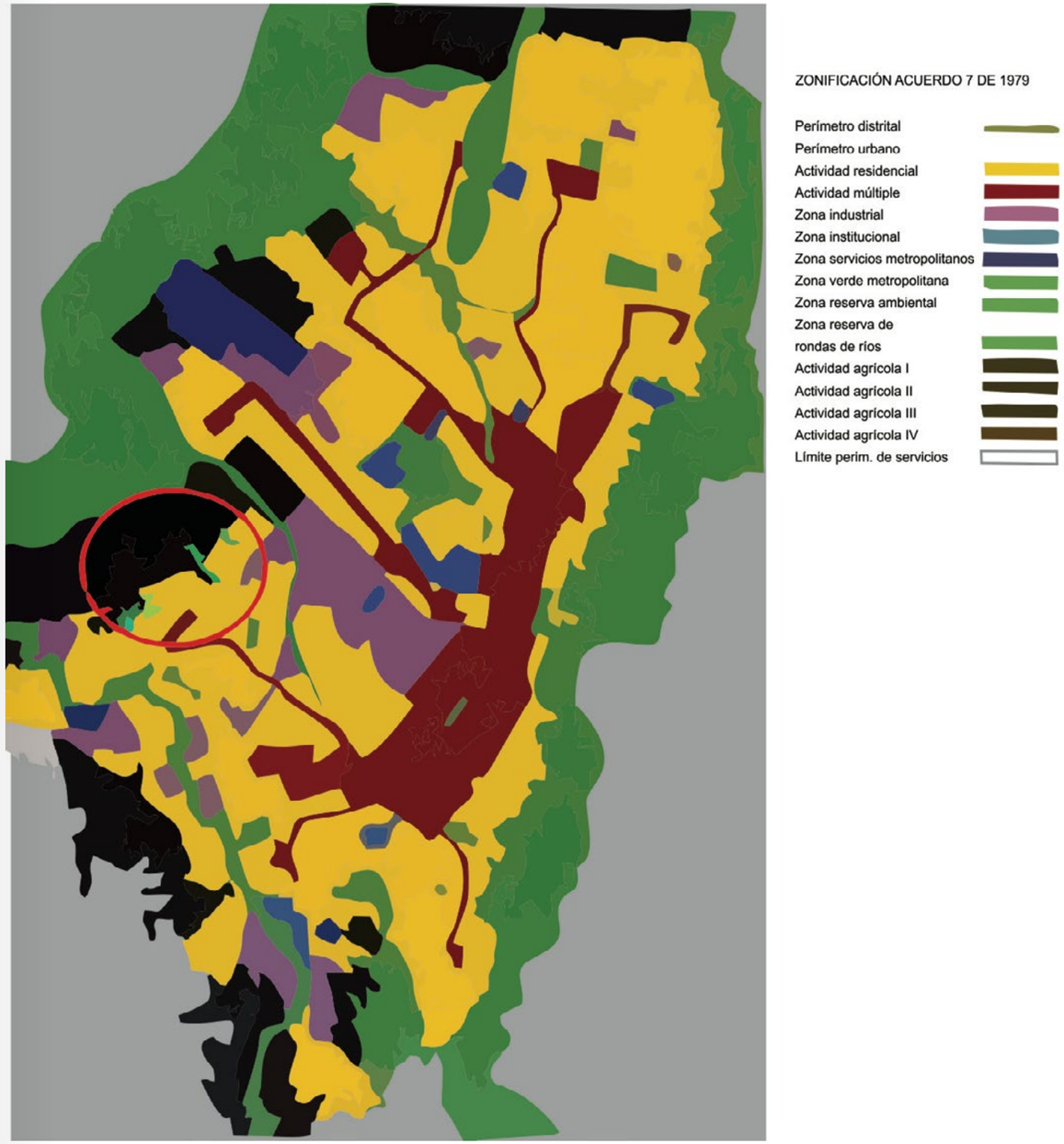


Figura 11 Zonificación Acuerdo 7 de 1979.

Por otro lado, el Acuerdo 7 de 1979 estaba dirigido a consolidar el crecimiento de la ciudad hacia el sur y el occidente, en busca de las recomendaciones hechas por los estudios de Fase II, que planteaban la necesidad de nuevos centros de actividad laboral y de vivienda en la ciudad.

Estas dos circunstancias, no ser zona de reserva ambiental y buscar el crecimiento hacia el occidente de la ciudad, dieron lugar a que se aprobaran formalmente licencias de urbanización sobre los humedales.

Periodo 1982 a 1991

El proceso de ocupación acelerada de las áreas humedal se tiende a ralentizar a partir de los años ochenta, una vez se había reducido en un 66% el área prevaleciente de los años cincuenta. De las 33 hectáreas identificadas en 1981 se perdieron 5 en los siguientes 10 años, con un promedio de pérdida anual de 0,5 hectáreas. En este contexto, el protagonismo se centra en las actividades urbanizadoras de carácter informal, que emplean tareas de relleno de humedales a partir de la disposición inadecuada de basuras y escombros, para continuar con la posterior ocupación de suelo para actividad residencial.

Al analizar lo que eran áreas de humedal en 1949 con respecto al área licenciada en este periodo, se identifica que 1,8 hectáreas fueron sometidas a procesos de urbanización formal. Igualmente, en esta época empiezan a legalizarse las ocupaciones informales que tuvieron lugar en las décadas precedentes con un registro inicial de 0,3 hectáreas.

Periodo 1991 a 2010

En este periodo, el Acuerdo 6 de 1990, "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones", significó un cambio sustancial en la definición de los humedales como áreas que deben ser protegidas, dado que incluye conceptos claros al respecto y obliga a la delimitación de rondas hidráulicas y zonas de manejo y preservación ambiental (ZMPA). Ahora bien, al ser expedido el Acuerdo 6 de 1990,

ISSN 1900-0324

la delimitación de la Ronda Hidráulica y la ZMPA de los humedales no se realizó de manera inmediata. Hasta el año de 1993, tres años después, se dio el reconocimiento cartográfico, por lo cual se posibilitaron algunos procesos de urbanización sobre los humedales existentes para la época.

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, reglamentado en el año 2000 mediante el Decreto 619, reconoce a los humedales como "Parques Ecológicos Distritales" y los categoriza como parte de la "Estructura Ecológica Principal" y, por tanto, como espacios que por su altísimo valor ambiental definen las formas de ocupación del territorio. En ese sentido, los humedales son considerados sustrato base para el ordenamiento territorial, y la política urbana de la ciudad tiene como principio rector su protección y recuperación.

Sin embargo, pese a las normas de protección adoptadas, durante este periodo se identifica una pérdida de área de humedal de 3,5 hectáreas, reduciendo su área total a 24,5 hectáreas en 2014, lo que representa una pérdida promedio anual de 0,18 hectáreas.

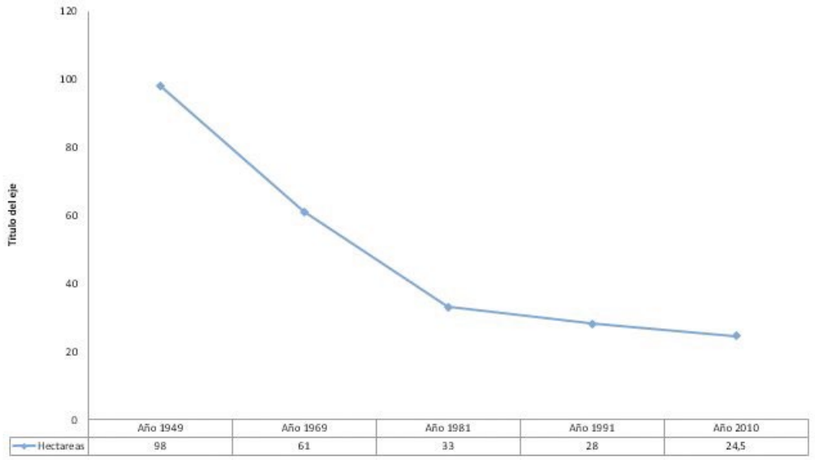
Es en este periodo que se registraron los comportamientos más dinámicos en el licenciamiento y la legalización de ocupaciones informales. Durante la década del noventa se legalizaron un total de 5,8 hectáreas de lo que fueron áreas de humedal en el pasado, durante la década del 2000 las áreas legalizadas aumentan a 33,2 hectáreas. Es decir que durante las décadas 1990 y 2000 se llevaron a cabo las legalizaciones del 15% y 85% de los asentamientos urbanos de carácter ilegal que empezaron a surgir en los años setenta.

Por otra parte, durante los años noventa se licenciaron 18,7 hectáreas de manera formal, 67% del total de suelo licenciado, cifra que se redujo drásticamente durante la primera década del siglo XXI a 1,5 hectáreas, sólo 5% del total licenciado. Sin embargo, es necesario aclarar que parte de estas áreas licenciadas ya habían sido sometidas a procesos de desecamiento y relleno, y que, reglamentariamente, no fueron reconocidas por el Acuerdo 6 de 1990 ni por el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000.

Síntesis del proceso de afectación

Durante el periodo comprendido entre 1949 y 2014 los humedales en Kennedy redujeron su área de 98 a 24,5 hectáreas, lo que representa una reducción del 75% del área inicial. Este proceso tuvo un comportamiento acelerado durante los 30 primeros años de análisis con promedios de pérdida anual oscilantes en 2 hectáreas por año que ocasionaron la reducción del 66% del área inicial de humedal. Proceso que después de los años ochenta se ralentizó a 0,3 hectáreas perdidas por año y para el año 2014 generaron la pérdida de un 9% adicional del área original del humedal.

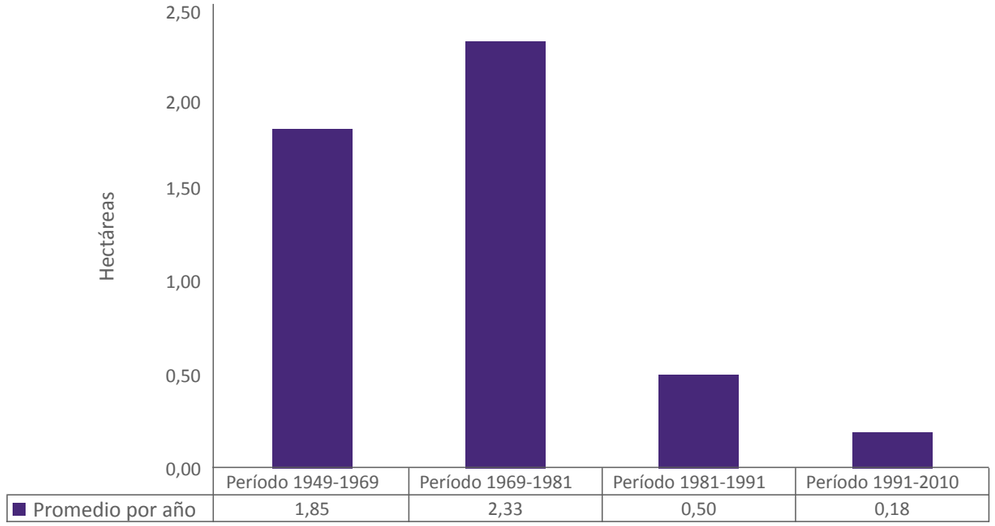
Curva de pérdida de cobertura de humedal. **Figura 12**



	Año 1949	Año 1969	Año 1981	Año 1991	Año 2010
Hectareas	98	61	33	28	24,5

Elaboración Propia.

Promedio anual de pérdida de humedal por Hectárea. **Figura 13**

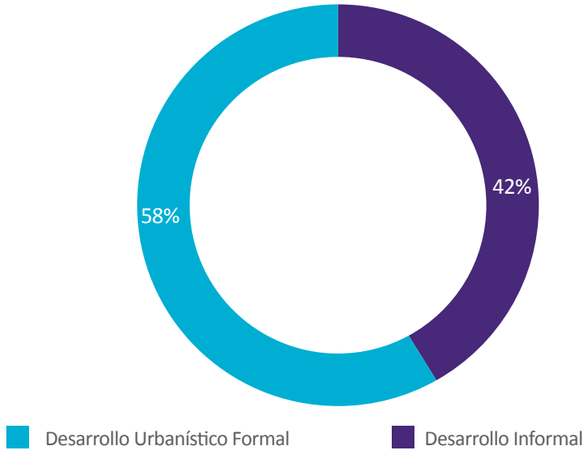


	Período 1949-1969	Período 1969-1981	Período 1981-1991	Período 1991-2010
Promedio por año	1,85	2,33	0,50	0,18

Elaboración Propia.

Los humedales de Kennedy perdieron en total 73.5 ha, de las cuales el 58% en la actualidad están ocupadas por desarrollos de origen informal, ya que son resultados de procesos de urbanización al margen de las normas urbanísticas vigentes en cada periodo analizado. Sin embargo, el 42% del área perdida, en la actualidad está ocupada por sectores de desarrollo urbanístico formal, lo cual fue permitido por normas que no consideraban a los humedales como suelos a ser protegidos, dando paso a que se solicitaran licencias de construcción sobre sus terrenos.

Distribución porcentual del tipo de desarrollo urbano sobre los terrenos de humedal. **Figura 14**



Elaboración Propia.

Tipos de desarrollo urbanístico sobre los terrenos de humedal. **Figura 15**

Elaboración Propia (basado en Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

Conclusiones

Al relacionar el crecimiento urbano con las condiciones medioambientales del territorio en el que se han dado, parece una redundancia establecer que el primero se ha hecho a costa de lo segundo. Sin embargo, más allá de insistir en el evidente daño que han producido los procesos de urbanización sobre el medio ambiente, se hace necesario develar las características mismas de esta afectación, los procedimientos que la permitieron y las consecuencias que han generado. Se trata de producir el conocimiento suficiente que le permita a los tomadores de decisiones y la sociedad en general, aprender de los errores del pasado para proyectar las ciudades hacia el futuro.

Esta notable pérdida de las áreas de los humedales de Techo, El Burro y La Vaca, corresponden a errores en los procesos de ordenamiento territorial de los años sesenta y setenta, los cuales no reconocieron

ISSN 1900-0324

en estos ecosistemas valores a ser protegidos y conservados, posibilitando así su proceso de ocupación. Igualmente, el vertiginoso crecimiento demográfico en Bogotá y la imposibilidad de las instituciones públicas de controlar los procesos de crecimiento urbano generados posibilitaron que se dieran desarrollos informales, que encontraron en las áreas de humedal la posibilidad de acceder a suelos de bajo costo para ser rellenados y posteriormente urbanizados. Dos errores de los que deben aprender los bogotanos para proteger el patrimonio ambiental que aún queda en estos tres humedales de la localidad de Kennedy.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (28 de julio de 2000). Decreto por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá. [Decreto 619 de 2000]. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769

Camargo, A. y Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 28 (78),77-107.

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. (8 de mayo de 1990). Acuerdo por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 6 de 1990]. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. (20 de noviembre de 1979). Acuerdo por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. [Acuerdo 7 de 1979]. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902

Lambert A. (2003). *Valoración económica de los humedales: un componente importante de las estrategias de gestión de los humedales a nivel de las cuencas fluviales.* Recuperado de www.aguaonline.com.br/materias.php?in=download_direita&id=3085

Li, X., Deng, X., y Huang, S. (2010). Evolution of Land Use Policies and its Effects on Wetlands Change in Tianjin Binhai New Area, China. *Procedia Environmental Sciences,* 2, 945-952.

Liu, Y., Yu, G., Li, H., Yu, S., Jiang, Y., Lin, J. y Li, G. (2016). Temporal Dynamics of Urbanization-Driven Environmental Changes Explored by Metal Contamination in Surface Sediments in a Restoring Urban Wetland Park. *Journal of Hazardous Materials*, 309, 228-235.

Merlin-Uribe, Y., Contreras, A., Astier, M., Jensen, O., Zaragoza, R., y Zambrano, L. (2013). Urban Expansion into a Protected Natural Area in Mexico City: Alternative Management Scenarios. *Journal of Environmental Planning and Management,* 56 (3), 398-411.

Mockus, A. y Corzo, J. (2003). Dos caras de la convivencia, cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis Político*, 48, 3-26.

Moreno, V., García, J., y Villalba, J. (2007). *Descripción General de los Humedales de Bogotá D.C*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas.

Mousazadeh, R., Ghaffarzadeh, H., Nouri, J., Gharagozlou, A. y Farahpour, M. (2015). Land Use Change Detection and Impact Assessment in Anzali International Coastal Wetland Using Multi-Temporal Satellite Images. *Environ Monit Assess*, 187(12), 776.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

ISSN 1900-0324

Patenaude, T., Smith, A. y Fahrig, L. (2015). Disentangling the Effects of Wetland Cover and Urban Development on Quality of Remaining Wetlands. *Urban Ecosyst,* 18(3), 663-684.

Ramsar. (2013). *Manual de convención de Ramsar.* Recuperado de: http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/manual6-2013-sp.pdf

Rojas, C., Sepúlveda, E., Barbosa, O., Rojas, O. y Martinez, C. (2015). Patrones de urbanización en la biodiversidad de humedales urbanos en Concepción metropolitano. *Revista de Geografía Norte Grande*, 61, 181-204.

Saldarriaga, A. (2000). *Bogotá siglo XX: arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación.

Saldarriaga, A. (2000). Zonificación Estudio Fase II [Figura]. En *Bogotá siglo XX: arquitectura y vida urbana.* Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación, 26.

Saldarriaga, A. (2000). Zonificación Acuerdo 7 de 1979 [Figura]. En *Bogotá siglo XX: arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación, 131.

Secretaría Distrital de Planeación. (2002). *Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial.* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Proyecciones de población e indicadores demográficos de Bogotá.* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). SINUPOT. Recuperado de http://sinupotp.sdp.gov.co/sinupot/index.jsf

Sizo, A., Noble, B. y Bell, S. (2016). Strategic Environmental Assessment Framework for Landscape-Based, Temporal Analysis of Wetland Change in Urban Environments. *Environmental Management,* 57, 696-710.

Smith, P. y Romero, H. (2009). Efectos del crecimiento urbano del Área Metropolitana de Concepción sobre los humedales

ISSN 1900-0324

de Rocuant-Andalién, Los Batros y Lenga. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, 81-93.

Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015). Mapa de Referencia IDECA. Recuperado de http://www.ideca.gov.co/es/servicios/mapa-de-referencia/tabla-mapa-referencia

Wang, X., Ning, L., Yu J., Xiao R. y Li T. (2008). Changes of Urban Wetland Landscape Pattern and Impacts of Urbanization on Wetland in Wuhan City. *Chinese Geographical Science*, 18(1), 47-53.

Xu, K., Kong, C., Liu, G., Wu, C., Deng, H., Zhang, Y. y Zhuang, Q. (2010). Changes of Urban Wetlands in Wuhan, China, From 1987 to 2005. *Progress in Physical Geography,* 34(2), 207-220.

Zhang, W., Jiang, J. y Zhu, Y. (2015). Change in Urban Wetlands and Their Cold Island Effects in Response to Rapid Urbanization. *Chinese Geographical Science,* 25(4), 462-471.

Cómo citar

Mayorga, J. M. (2016). El proceso de urbanización de los humedales de Kennedy en Bogotá, Colombia: una perspectiva normativa. *Papeles de Coyuntura.* 42. 14-53. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

02

PLAN MAESTRO DEL ÁREA
periurbana de la comuna 8 de la ciudad de Cúcuta

Bianca Natalia Sanguino Lemus[1]
Jorge Bitar Ramírez[2]
Universidad de Pamplona. (Colombia)

Resumen

El Plan maestro formulado en esta investigación plantea estrategias integradas de movilidad, accesibilidad, espacio público y medioambiente que aportarán al mejoramiento de la calidad de vida urbana de los habitantes de la comuna 8 de Cúcuta. Este proceso revisó, en su etapa diagnostica, las relaciones que se establecen entre las variables de movilidad, ambientales y sus afectaciones en la ocupación urbana en la periferia. Se incluyó la identificación de las zonas de alto riesgo donde se han generado asentamientos ilegales, la evaluación de la repercusión ambiental generada por su deterioro y sus implicaciones en el desarrollo urbano. Todo esto para, finalmente, esquematizar la propuesta de movilidad y espacio público, integrando el área periurbana con el resto de la ciudad, a partir de un sistema vial eficiente en su infraestructura, que proyecte el desarrollo de la ciudad, y considerando las variables medioambientales y de movilidad.

Palabras clave:

Accesibilidad urbana, ciudad en red, conurbación, espacio público, estructura ecológica principal, movilidad.

1. Arquitecta de la Universidad de Pamplona. Investigadora adscrita al proyecto Sistema Metropolitano Binacional y Sistema Metropolitano de Ciudades Cooperantes del grupo de investigación Gestión Integral del Territorio de la Universidad de Pamplona, Colombia. E-mail: bianka.arq@gmail.com
2. Arquitecto de la Universidad Santo Tomas. Especialista en Derecho Notarial Inmobiliario y Urbanístico (e) de la Universidad Libre de Colombia. Magister en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Docente investigador de la Universidad de Pamplona. Director del proyecto de investigación Sistema Metropolitano Binacional y Sistema Metropolitano de Ciudades Cooperantes del grupo de investigación Gestión Integral del territorio de la Universidad de Pamplona, Colombia. Representante por la Universidad de Pamplona en la CROT. Representante por la Universidad de Pamplona en el CIOT y vicepresidente de la Organización para el desarrollo de América Latina y el Caribe ONWARD INTERNACIONAL. E-mail: arquibitar@gmail.com

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Abstract

The master plan formulated in this research lays out integrated strategies of mobility, accessibility, public space and environment, which will contribute to the betterment of the quality of urban life of inhabitants of the Comuna 8, in Cucuta. During the diagnosis stage, this process revised the relations established between the variables of mobility and environment, and their affectations in the urban occupation in the periphery. An identification of the high-risk zones where illegal settlements have developed is included, as well as the evaluation of its environmental repercussion and its implications for urban development. Finally, this led to the outline of a proposal on mobility and public space, which integrates the peri-urban area with the rest of the city. It was done using an efficient road system in its infrastructure that projects the development of the city, as well as considering the environmental and mobility variables.

Keywords:
Urban accessibility, city networks, conurbation, public space, main ecological structure, mobility.

Introducción

La ciudad convertida en el refugio de la especie humana se despliega como la solución a las dificultades. Se convierte en una cantera de oportunidades y se transforma en un organismo complejo, cambiante, que crece de manera acelerada, con morfología informal, espontánea y dispersa. Estas dinámicas de crecimiento están proyectando la ciudad, implicando condiciones formales de la nueva matriz urbana, inestabilidad social y el declive medio ambiental, ya que se expande como una mancha desordenada que recibe un continuo flujo de desplazados, invasores de áreas públicas, privadas y de protección, en espacios que no llenan requisitos de legalidad.

Las grandes ciudades tienden a la conurbación. El crecimiento de esta compleja matriz, resultado de las actividades humanas, termina consumiendo las poblaciones cercanas: los bordes urbanos se difuminan con el territorio rural y el crecimiento se da de manera espontánea. En las ciudades latinoamericanas, la periferia urbana está destinada a estar por fuera del ciclo consumista, un espacio

asignado a aquellos que no pueden pagar la cercanía a los puntos más importantes del funcionamiento de la ciudad: "la ciudad está produciendo una peligrosa inestabilidad social, asociada al inevitable declive medioambiental" (Rogers y Gumuchdjian, 2000, p. 11). A diferencia de ciudades del primer mundo, donde el borde urbano tiene un uso habitacional para familias con ingresos económico elevados.

Aunque las variables pueden ser similares en Colombia y Latinoamérica, se orienta la investigación a la ciudad de Cúcuta, Colombia, que ha proyectado exponencialmente su crecimiento en las periferias, a través de invasiones ilegales motivadas por la construcción del anillo vial occidental. Éste se ha convertido en el eje estructurante de estas dinámicas de ocupación, en el facilitador de conexiones urbanas, servicios públicos y oportunidades económicas, desdibujando la línea definida como perímetro urbano, para convertirse en un territorio inestable en la consolidación de sus redes. Un espacio definido por la indefinición, exponente expresivo de los cambios territoriales, la evidencia de las proyecciones de ocupación, de las tendencias de crecimiento.

Está claro que tratar de contener el crecimiento de la ciudad es una tarea que se escapa a las capacidades de los urbanistas; por tanto, es necesario abandonar la intención de controlar lo incontrolable. Al hacer esto y trabajar con y para el territorio, es posible comprender las conexiones locales intrincadas que conforman el lugar y así proponer estrategias que proyecten nuevas formas de ocupación. Esto, teniendo como principio rector el desarrollo sostenible, la recuperación del capital natural, la consolidación de una nueva lógica de implantación y la proyección racional.

ISSN 1900-0324

Dinámicas urbanas
de crecimiento e identidad

Desde esta investigación, se propone el Plan maestro en el área periurbana de la comuna 8 de la ciudad de Cúcuta, por medio de un planteamiento para desarrollar una matriz –entendiendo la condición de campo como estrategia proyectual– con la capacidad de adaptarse a las condiciones territoriales, y que además permita las configuraciones necesarias, basadas en la interrelación entre movilidad, espacio público, vivienda y equipamientos urbanos para el correcto funcionamiento de la ciudad. La no intervención comporta las inercias de ocupación ya conocidas, mientras que la intervención supone el incentivo de una nueva ocupación, planificada, en búsqueda de constante desarrollo.

La investigación, enfocada al análisis de las variables, permitió la comprensión de las dinámicas urbanas de crecimiento y la identificación de las problemáticas que generan –directa o indirectamente– consecuencias negativas sobre

la calidad de vida urbana de la población. Se consideraron las causas del acelerado y desbordante incremento habitacional, producto de los procesos sociales, económicos, físico-funcionales y políticos, que tienden hacia la expansión no planificada, y que además se evidencian en las invasiones ilegales de vivienda suburbana. Lo anterior ha traído como consecuencia la configuración de un sistema de movilidad deficiente, la deforestación del bosque seco tropical, la pérdida progresiva de capa vegetal y la contaminación de las fuentes hídricas. Esto se ha dado en un círculo peligroso de causas y consecuencias que transforman al medio ambiente sometido en una amenaza social, económica y política del sistema (Beck, 1986).

Los evidentes cambios territoriales, a partir de la observación temporal de la matriz urbana, deberían contestar a dónde se proyecta el crecimiento en el área periurbana de esta comuna y, consecuentemente, de la ciudad. Esto, entendido no sólo desde la lógica de implantación, sino además, de las tendencias de ese crecimiento, producto el eco generado por los primeros asentamientos y su repercusión en la morfología urbana actual, a través de lo cual puede preverse la configuración urbana futura a expensas de lo existente. En palabras de Koolhaas (2004), "sólo mediante la reconstrucción especulativa de un Manhattan perfecto pueden interpretarse sus monumentales éxitos o fracasos" (p. 11). Pero no existe un imaginario colectivo en torno a las áreas periurbanas; sigue siendo un espacio residual. Sin embargo, la definición de este espacio como el punto exacto donde crece la ciudad en materia territorial le permite a esta investigación una prospectiva, basada en lo que debería ser un área periurbana, como protección de los recursos naturales, como espacio estratégico de respuesta habitacional, como la proyección racional de la matriz urbana.

La migración generada por distintos factores, y consiguientemente la carencia de respuestas habitacionales para los

ISSN 1900-0324

estratos más bajos, desencadenan asentamientos subnormales descontrolados, sin estructuras de movilidad, ni espacio público, aunado a la frágil respuesta oficial en cuanto a vivienda social. Dicha responsabilidad ha sido transferida al mercado inmobiliario, sin existir políticas claras en materia de déficit de vivienda para muchas familias, imposibilitando el acceso a un hábitat digno e incentivando la apropiación ilegal de terrenos fuera de los bordes urbanos. Las entidades municipales en su afán de legitimar estos asentamientos informales recurren a prácticas de carácter social y humanitario, con lo que pretenden resolver las condiciones de ilegalidad y promover mejores condiciones de vida urbana a sus moradores, buscando a su vez resolver el derecho a la ciudad de los más necesitados, pero cayendo en el peligro de hacer apología a la miseria (Bitar, 2014).

El Plan maestro formulado en esta investigación plantea estrategias integradas de movilidad, accesibilidad, espacio público y medioambiente que aportarán al mejoramiento de la calidad de vida urbana de los habitantes de la comuna 8. Este proceso en su etapa diagnostica revisó de las relaciones que se establecen entre las variables de movilidad, ambientales y sus afectaciones en la ocupación urbana en la periferia; incluyendo, la identificación de las zonas de alto riesgo donde se han generado asentamientos ilegales, y a la vez, evaluando la repercusión ambiental generada por su deterioro y sus implicaciones en el desarrollo urbano. Así, finalmente se esquematizó la propuesta de movilidad y espacio público, integrando el área periurbana con el resto de la ciudad a partir de un sistema vial eficiente en su infraestructura que proyecte el desarrollo de la ciudad, e integrando las variables medioambientales y de movilidad.

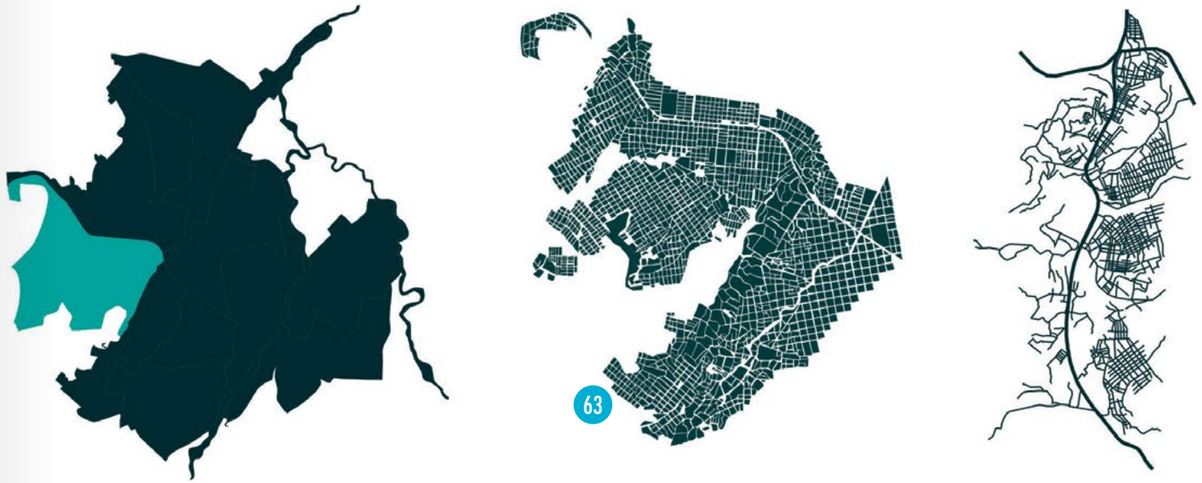
La ciudad de Cúcuta ha presentado un continuo crecimiento poblacional producto de las dinámicas migratorias, registrando una población de la cabecera municipal de 585.545 habitantes y una proyección para

el año 2020 de 720.720 habitantes con una tasa de crecimiento del 21% (DANE, 2005). Esto se refleja en la expansión urbana de la ciudad y los procesos de conurbación que ejercen presión sobre los suelos de protección ambiental y suelos de expansión urbana. Actualmente, existe un déficit de vivienda de cerca de 50.000 unidades, que se acentuará de manera significativa con el aumento demográfico. Sólo en el área occidental de la ciudad, sobre el perímetro urbano de la comuna 8, se destinaron 482,32 hectáreas para suelo de expansión urbana (Acuerdo 089 de 2011), que junto a las áreas de protección están siendo ocupadas informalmente, en lo que se incluye zonas de alto riesgo y cuencas de fuentes hídricas, lo cual le resta territorio al bosque seco tropical, ecosistema endógeno actualmente amenazado.

ISSN 1900-0324

Contexto Maso/ Meso/ Micro Área Periurbana comuna 8 Cúcuta. **Figura 1**

Elaboración propia sobre planimetría del POT



La comuna 8 de la ciudad de Cúcuta está localizada al occidente de la ciudad, limitada por el anillo vial occidental y el cerro que divide el valle de Cúcuta de la ciudadela Juan Atalaya. Tiene una población aproximada de 78.460 habitantes (DANE, 2005) y cuenta con tres zonas de expansión urbana, cuyo uso de suelo es predominantemente residencial, para establecimientos comerciales menores y de servicios paralelos a los ejes viales principales.

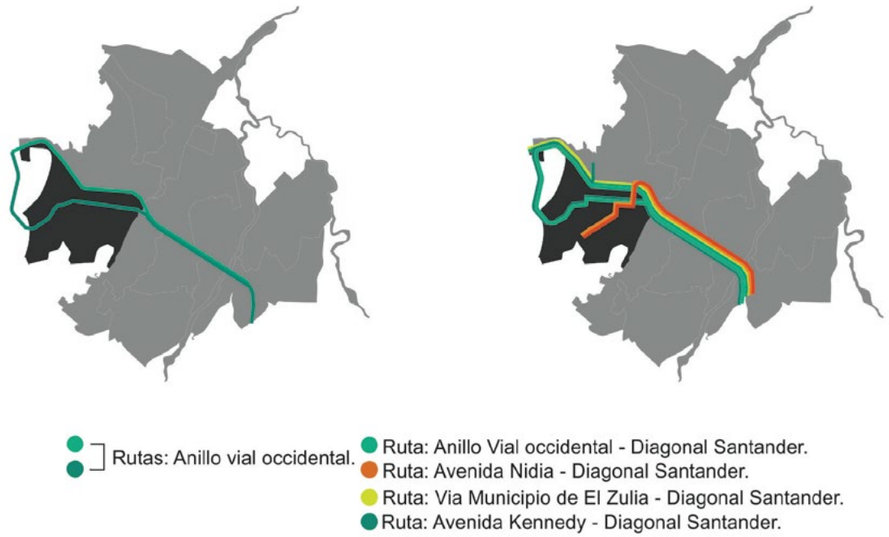
Sus características geográficas son particularmente irregulares, con elevaciones que deforman la matriz urbana y que se caracterizan por ser suelo con elevado riesgo de deslizamiento, además ocupadas con asentamientos de vivienda informal. Su estructura hídrica cuenta con tres fuentes principales, de las que se derivan otras pequeñas afluentes; de ellas, la quebrada El lobo alcanza a integrarse la malla urbana, presentando desbordamiento durante las temporadas lluviosas.

El perímetro urbano se encuentra dentro de las características ecosistémicas de bosque seco tropical, con una fitotectura que pierde densidad debido a la deforestación provocada por los asentamientos subnormales, a pesar de estar demarcado como suelo de protección, con un proyecto de parque lineal de borde en el plan de ordenamiento territorial. El verde urbano se encuentra en los centros de manzana, caracterizándose el espacio público por su ausencia. No obstante, el POT (Acuerdo 0083 de 2001, modificado por el Acuerdo 089 en 2011) contempla dentro del área de estudio, un amplio territorio correspondiente a suelo suburbano y de expansión que abre la posibilidad de intervenciones con fines recreativos, investigativos, económicos, paisajísticos, ecológicos o educativos. La configuración predial se caracteriza en los sectores ya consolidados en construcciones de 1 y 2 pisos. Está clasificado como zona de actividad ZR-4 residencial de densidad media, avanzando de manera irregular

ISSN 1900-0324

hacia suelos de expansión y protección en torno a los ejes viales estructurales como el anillo vial occidental, con acceso limitado a educación técnica y universitaria, salud y seguridad, y espacios de recreación improvisados.

Rutas de transporte público **Figura 2**



Elaboración propia sobre planimetría del POT.

Referentes teóricos y conceptuales

La condición de Cúcuta como ciudad fronteriza es compleja teniendo en cuenta la influencia de Venezuela en toda su historia económica, social y política, lo cual genera una serie de dinámicas que han influido significativamente en el territorio, reflejadas en las condiciones de sus periferias. El área periurbana es la representación física los problemas sociales, económicos y culturales de la región; es la evidencia nítida de que algo se ha estado haciendo mal y que no se ha sabido aprender del pasado al seguir cometiendo los mismos errores, "¡ojalá hubiera sido solo la prognosis de un futuro que había que evitar!" (Beck, 1986, p. 14).

El diagnostico lleva a la necesidad de implementar una estrategia integral de intervención urbana que, partiendo de la infraestructura vial, permita mayor conectividad, al asumir el sistema de movilidad como un elemento determinante en el desarrollo territorial. En ella, la infraestructura vial se convierte en un instrumento potencial y real para reestructurar el territorio, el crecimiento urbano y la protección de los ecosistemas, desde una mirada multidisciplinar que permita la costura del tejido urbano, respondiendo a la matriz urbana, su ocupación y su proyección futura.

Para desarrollar cualquier tipo de intervención en un territorio, es necesaria la comprensión en su transversalidad de las condiciones del contexto, definiéndolo como el resultado de una interpretación (Tschumi, 2005). La condición de campo de Allen (1997) surge como una reafirmación de los cometidos de la arquitectura contextual y una propuesta para poder cumplir una proyección, planteando la aceptación de la realidad con toda su confusión e imprevisibilidad, al considerar trabajar con y no contra el sitio, por lo que se provocan nuevas condiciones al registrar la complejidad de lo dado. El perímetro urbano, resultante del crecimiento acelerado de las ciudades, se traduce en formas de ciudad informal, dispersa y espontánea, confundiendo incluso en una particular sinonimia los conceptos de informalidad, ilegalidad e

ISSN 1900-0324

irregularidad (Clichevsky, 2009), una cualidad sin duda imprevisible y confusa. Sin embargo se plantea la posibilidad de ver esas restricciones como alternativas y tejer, a partir tanto de sus relaciones locales, de sus dinámicas internas, de sus características inherentes como de su composición ambiental, una condición de campo definida no sólo por esquemas geométricos dominantes, sino por conexiones locales intrincadas; toda una dinámica de usos, flujos, vectores, jerarquías que construyen el territorio de manera única.

Afirma Allen (1997): "la forma importa, pero no tanto la forma de las cosas, como la forma entre las cosas", habría entonces, que considerar la importancia de los nuevos asentamientos urbanos y su distribución predial, pero, sobre todo, el surgimiento de nuevas redes, vías, tendencias en la ocupación e incluso las necesidades, que se mueven entre las formas. Las condiciones de campo ofrecen una posibilidad de apertura dirigida a las dinámicas de uso y complejidad de las geometrías de masa en movimiento, entonces al referirse al perímetro urbano no se puede hacer como a una línea nítida e infranqueable, sino como un borde difuminado, un área periurbana[3] borrosa, un espacio inespecífico caracterizado por su indefinición, su inestabilidad en la

3. El termino periurbano no forma parte de la RAE, pero es utilizado desde finales de los años 70, originalmente en Francia. En idioma español empieza a utilizarse con la investigación dirigida por los sociólogos españoles Mario Gaviria y Artemio Baigorri en el área metropolitana de Madrid, entre 1982 y 1984, su definición como territorio en consolidación lo hace fuertemente vulnerable a las condiciones socioeconómicas de la ciudad, proyectando en esta área dinámicas de crecimiento alimentadas por las nuevas conexiones, y necesidades inminentes.

construcción de redes y de una gran heterogeneidad en los usos del suelo, una amalgama urbano-rural.

Las ciudades, como las describía Rogers y Gumuchdjian (2000), tienen la característica de comportarse como un organismo que consume recursos y produce desperdicios, al igual que un organismo vivo, la ciudad crece, se desarrolla, interactúa, sus procesos están en continuo movimiento y transformación. El perímetro de la ciudad, que pareciera contenerla, se comporta a modo de piel, le permite respirar en muchos casos, es el medio de comunicación con el exterior, el punto donde se entrelaza con otros centros poblados, el espacio de la conurbación[4] desde una perspectiva de cambio y movimiento constante en el tiempo que reestructuran perímetros a partir del eco de crecimiento y es así mismo el contacto con nuestras fronteras. Castells, Guiddens y Touraine (2002), consideran esta situación propia de los sistemas de producción capitalistas que concentran los bienes y servicios en grandes ciudades, convirtiéndolas en atractoras de la población que busca la resolución de sus necesidades.

Afirma al respecto Beck (1986): "Con más urgencia que nunca necesitamos conceptualidades (sin dar un giro malentendido de lo nuevo eternamente viejo) que nos permitan pensar de una manera nueva, lo nuevo que se nos echa encima y vivir y actuar en ello", y es que la ciudad no deja de moverse, mientras se tratan de solucionar problemas de ayer, la ciudad nos plantea nuevos retos del mañana, es por esta razón que una estrategia desarrollada en el perímetro de la ciudad se constituye en una posibilidad de organizar el crecimiento, de proyectar nuestra ciudad de manera coherente y responsable.

4. Mumford (1957), adopta el término "conurbación" anotado por Patrick Geddes en 1915, como la fusión de varias ciudades preexistentes.

ISSN 1900-0324

Aterrizando en el contexto local, se parte de reconocer el crecimiento de la ciudad, que ante las aceleradas dinámicas expansivas y las complicaciones que se presentan para proponer una estrategia de contención eficiente y lo más coherente es entender que "el urbanismo puede ser representado solo en la medida en que renuncie a controlar lo incontrolable." (Allen, 1997, p.16)[5]. Eso se hace visible a través de la observación del comportamiento autorregulado de la ciudad que nos permite comprender su crecimiento, entender sus lógicas de implantación y proyectar en el territorio lo que Stan Allen ha llamado la logística de contexto, a partir de la consolidación de redes de relaciones, la incorporación de cambio, sin destruir la coherencia interna, los límites permeables, las relaciones internas flexibles, y la jerarquía de fluidos.

La lógica de implantación en las periferias urbanas y la manera en que éstas se ocupan corresponden a los conceptos planteados desde la teoría de la marginalidad[6], cuya perspectiva alrededor del concepto considera que los campesinos que emigran a la ciudad no tienen posibilidades de adaptarse a ésta y al modo de vida que les ofrece. Esto genera su aislamiento, que, a su vez, empieza a configurar un modo de vida basado en la improvisación urbana, impidiéndoles aprovechar

5. "In which architecture can only be diminished in the measure to which it relinquishes control over the uncontrollable".
6. "Marginal man": concepto nacido al interior de la Escuela de Chicago en los años veinte por Robert Park y Everet Stonequist. Define como marginal a aquel individuo que se encontraba al margen de dos culturas y su identidad no correspondía a ninguna de ellas.

las posibilidades y oportunidades que la sociedad les ofrece, y siendo así marginados del desarrollo y las oportunidades que esta brinda. Sin embargo, esas dinámicas obedecen a varios factores difícilmente generalizables, debido a las condiciones características de cada urbe. La marginalidad se convierte en un daño colateral de la ilegalidad en las periferias urbanas, casi siempre motivados por una conexión así sea limitada con la ciudad.

Urruela (1987) afirma que "la importancia y originalidad del espacio periurbano estriba en ser el exponente más expresivo de los cambios territoriales en virtud de su proximidad con la ciudad" (p. 446), caracterizado por ser el elemento contiguo a la borrosa línea del perímetro urbano y se convierte en la expresión inmediata del movimiento y la evolución de la ciudad, la dinámica urbana queda evidenciada en la morfología del área periurbana.

A pesar de su carácter morfológicamente mixto, el área periurbana plantea la posibilidad de generar nuevos usos ante nuevas necesidades. Sin duda, la zona de influencia de una ciudad depende de los medios de transporte que la unen al espacio próximo. Esos lazos invisibles, marcados por los flujos de personas y sus migraciones diarias y en el caso del área periurbana, tienden a conectarse con el centro de la ciudad donde se encuentran los principales nodos de actividad. Es importante comprender la relación existente entre el dinamismo de esas relaciones y los flujos con la movilidad y las distancias existentes, que son los que permiten que el territorio esté realmente conectado de manera eficiente.

Allen (1998) demarca la trascendencia de las infraestructuras en la construcción de relaciones urbanas, proponiéndose como construcción de lugar y preparando el terreno para construcciones futuras. El medio propio de las infraestructuras es la geografía del territorio, que permite proyectar una matriz formal en torno a las características topográficas

ISSN 1900-0324

del sector. Las infraestructuras son flexibles y anticipadoras, operan en el tiempo y están abiertas al cambio; además, también reconocen la naturaleza colectiva de la ciudad.

El POT define el suelo urbano de conformidad con el Artículo 31 de la Ley 388 de 1997. En cuanto a las "Áreas de Expansión Urbana Integrales", se señalan como suelos en que potencialmente hay cobertura de servicios públicos, que permiten la ampliación futura del perímetro urbano, instrumentos que deberán adoptar decisiones que permitirán o restringirán el uso o aprovechamiento de los suelos allí previstos. Se definen zonas para diversos usos, acordes a la localización de cada una de éstas y la demanda poblacional, que servirán de soporte básico para la formulación de los instrumentos normativos de planificación. Es importante tener muy clara la relación entre normativa y el Plan maestro, ya que ésta, proporciona las reglas de planificación y permite saber cuáles son las posibilidades de intervención.

El Plan maestro del área periurbana en comuna 8

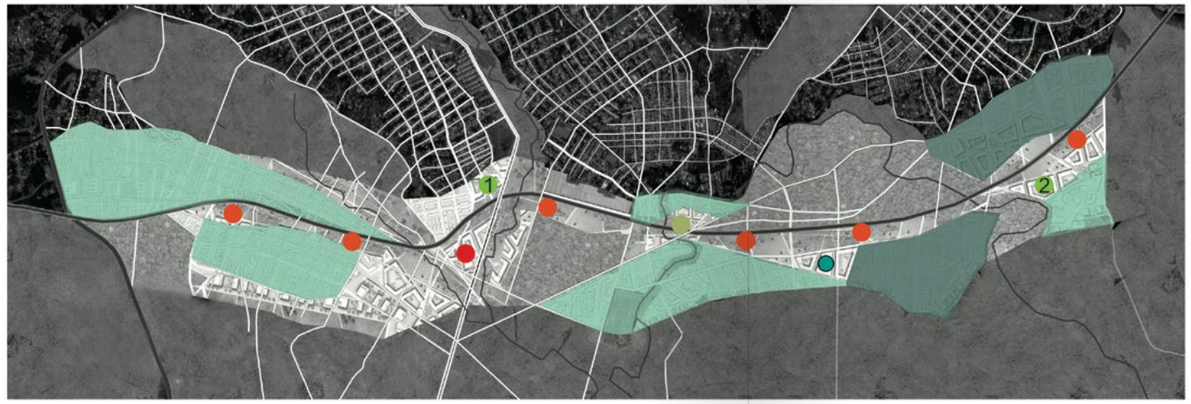
El Plan maestro del área periurbana en la comuna 8 es el planteamiento de una estrategia de intervención integral, que reúne alternativas de contención de las dinámicas de crecimiento, basadas en las hipótesis desarrolladas a lo largo de este trabajo de investigación. La no intervención del área periurbana comporta las inercias ya conocidas de crecimiento espontaneo y no planificado, mientras que la intervención y consolidación puede suponer el incentivo de su ocupación.

Los lineamientos del Plan maestro están regidos por tres temáticas principales: la primera, de recuperación ambiental como principio rector de desarrollo; la segunda, de estructuración de la movilidad como mecanismo de integración del territorio con la ciudad, y la tercera, la proyección de crecimiento que implica el planteamiento de una ocupación racional para prevenir la ocupación irracional y destructiva. Es indispensable tener en cuenta que ya existen en

el área periurbana de la comuna 8 más de 1450 predios con ocupación ilegal, algunos de ellos en proceso de consolidación con materiales sólidos en sus construcciones; para esto, es necesario la zonificación de las áreas donde es posible, dentro del marco legal, la consolidación del territorio o la mitigación de la vivienda subnormal Dependiendo del caso, se obedece a los parámetros de zonas de alto riesgo de deslizamiento por remoción de masas estimados en el plan de ordenamiento territorial.

Temáticas del Plan Maestro. **Figura 3**
Elaboración propia.

El anillo vial occidental, catalizador de las inercias de ocupación informal en el perímetro de la comuna 8, aunque es un eje vial estructural, también se convierte en un elemento divisor entre las áreas de expansión urbana y todo el resto de perímetro urbano. Esto se evidencia en la morfología de las invasiones, donde no existen proyecciones viales de un lado a otro del anillo vial, lo que nos muestra la necesidad de tejer la ciudad y de generar conexiones con los nuevos asentamientos, proyectando estas relaciones de manera organizada y responsable, y a la vez, estructurando de esta forma la ocupación y promoviendo la implementación de dinámicas legales en la obtención de vivienda.



Elaboración propia sobre planimetría del POT.

ISSN 1900-0324

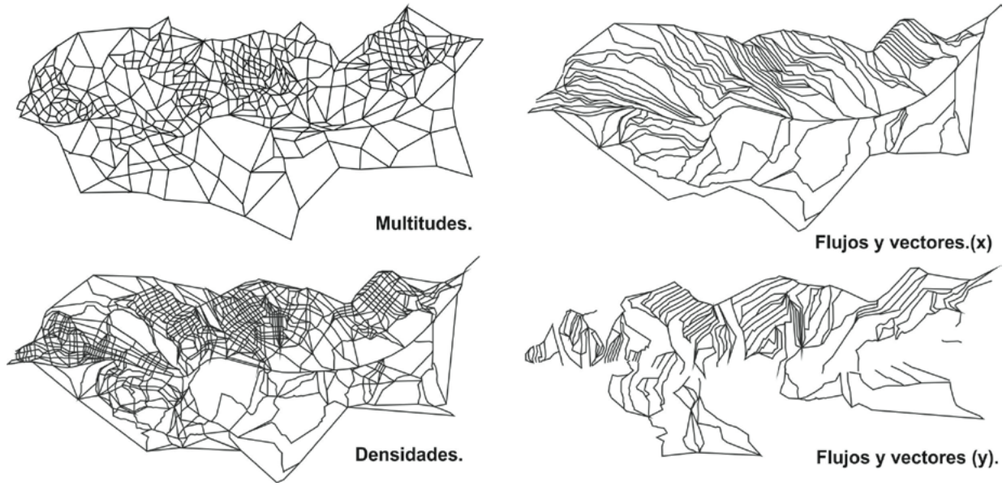
Espacio Público y Equipamientos **Figura 4**

La mitigación de la vivienda subnormal, en áreas que lo requieren, va de la mano con la reubicación de las familias que habitan en zonas de alto riesgo; concretamente, en torno a la quebrada El lobo, donde están marcados en el plan de ordenamiento territorial como zona de alto riesgo por remoción de masas. Esta adaptación implica una demarcación simbólica de los bordes, restauración de la de la biodiversidad e identificación de los ecosistemas que permita el ordenamiento de uso de suelo, primando la recuperación del capital natural y su relación con las áreas urbanizadas.

La lectura del territorio a partir de diagramas de campo (Figura 5) –que evidencian las dinámicas de crecimiento, los flujos, las jerarquías, los vectores, y que, finalmente, muestran las tendencias y proyecciones–, permiten trazar una matriz formal flexible y a la vez anticipadora, que contiene las dimensiones del territorio y sus características más esenciales; pero que plantea transformaciones, adaptaciones y posibilidad de

nuevos eventos. Es así que esta condición territorial no solamente se desarrolla como una interpretación de las características del campo, sino que se traduce en una matriz formal que contiene toda esta evidencia y que plantea posibilidades de intervención.

Multitudes, Densidades, Flujos y vectores **Figura 5**



Elaboración propia sobre planimetría del POT.

ISSN 1900-0324

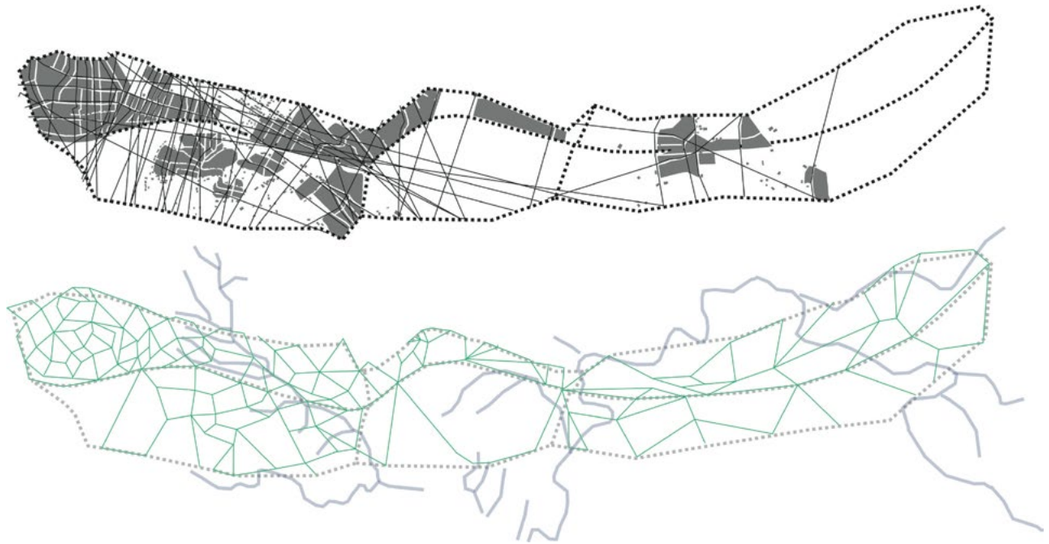
Para la intervención estratégica del territorio, se requirió el planteamiento de una matriz formal que contiene las variables del campo, y que unifica los distintos elementos que conforman el territorio, pero a la vez, que respeta la identidad de cada uno. La condición material del territorio genera en sí misma las alternativas de intervención, las posibilidades de crecimiento y las dinámicas de ocupación, a partir de la comprensión del complejo ordenamiento autorregulado de la ciudad. La primera fase consiste en la observación de las condiciones existentes para lograr una lectura del territorio, que nos permitiera entender el progresivo movimiento del área periurbana.

Una de las faltas cometidas por los planificadores ha sido su incapacidad para vincularse adecuadamente con la complejidad del contexto urbano, ya que éste no se define solo por esquemas geométricos, sino por toda una red de relaciones locales intrincadas. Su comprensión nos permite incorporar el cambio sin destruir la coherencia interna del territorio, que es lo que Allen (1997) denomina la logística de contexto: "las condiciones de campo y la logística del contexto reafirman el potencial del todo, no atado ni completo (jerárquicamente ordenado y cerrado), pero si capaz de cambiar; abierto al tiempo y estable solamente en forma provisoría" (p. 17)[7]. Al reconocer que la ciudad se proyecta a partir de sus propias dinámicas –donde sus partes y piezas son vestigios de ordenamientos pasados o fragmentos de totalidades nunca realizadas–, entonces se puede abordar su proyección desde una complejidad que nos permite afrontar las problemáticas actuales e incluso prever eventos futuros. Esto, detectando en el territorio los límites permeables,

7. "Field conditions and logistics of context reassert the potencial of the whole, not bounded and complete (hierarchically ordered and closed), but capable or permutation: open to time and only provisionally stable".

las multitudes, las densidades, los flujos y los vectores, las redes de relaciones y los nodos de actividades. Todas estas no solamente están ligadas a las relaciones espaciales, sino también a las actividades humanas. Se incluyen entonces como variables en el territorio, la lógica de implantación y el pensamiento colectivo que mueve las tendencias de ocupación.

Configuración de la matriz urbana **Figura 6**



Elaboración propia sobre planimetría del POT.

ISSN 1900-0324

El espacio de intervención del Plan maestro del área periurbana se delimita a partir de los usos del suelo y de los ejes viales ya establecidos, teniendo en cuenta la característica geográfica del territorio. Esto permite demarcar áreas y proponer estrategias en ellas, pues resulta muy claro cuál es la intervención que requieren y desde dónde surgen las tres franjas estructurantes de la planificación. Después de la delimitación del área de intervención, se prosigue con la implementación de la matriz territorial, que nos permite la zonificación del programa, la ubicación de las vías y el nuevo trazado urbano. Lo anterior permite la intervención consecuente con el desarrollo morfológico de la matriz, y a su vez, la interrelación con los elementos que conforman el territorio.

El cruce de las capas derivadas de la condición de campo muestra los efectos tanto morfológicos como funcionales y las proyecciones de estos efectos en el trazado urbano en el futuro. Con ello, se puede asumir el reto de ordenamiento territorial, desde una perspectiva más amplia y con unos fundamentos amparados en las mismas condiciones del territorio. Cada intervención emerge de la matriz como resultado de un efecto de cruce.

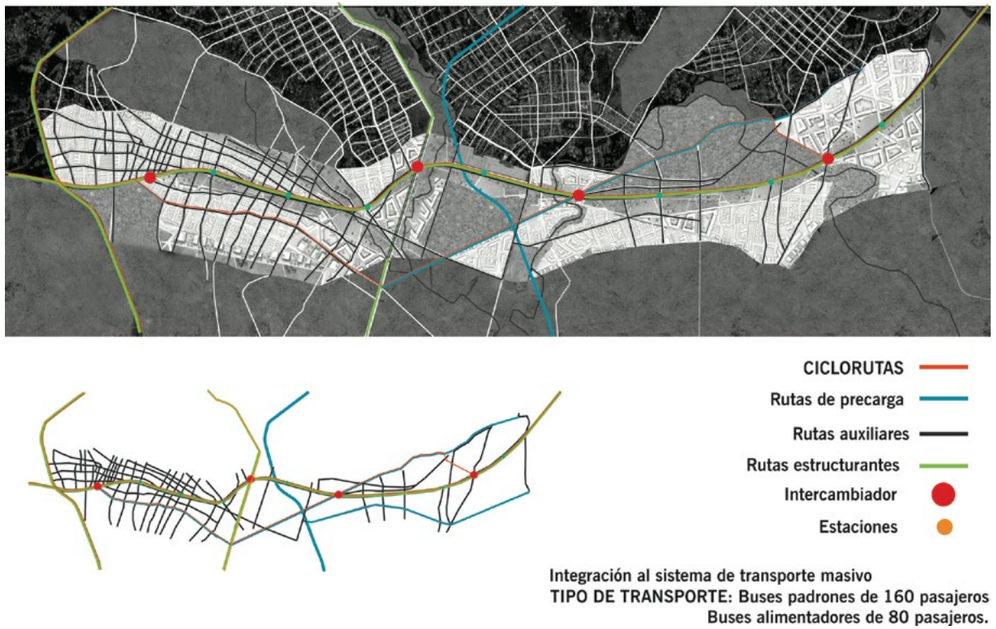
Planteamiento zonificado del Plan maestro. **Figura 7**

Elaboración propia sobre planimetría del POT.

ISSN 1900-0324

El funcionamiento del Plan maestro en el área periurbana de la comuna 8 se distribuye en tres franjas demarcadas por la proyección de uso de suelo de la comuna y por determinantes geográficas. La primera franja conformada por el área de expansión urbana denominada “El progreso I”. Demarca necesidades de consolidación con respecto a sus desarrollos informales y también de recuperación ambiental, debido a su estructura hídrica. Es por esto que es una franja de densificación, enfocada en la reubicación de las familias y la consolidación de las viviendas, teniendo como relación con el anillo vial un corredor ambiental con espacio público y complejos deportivos. La segunda franja contiene uso de suelo urbano, donde se encuentran las torres de vivienda de interés social implementadas por la Alcaldía municipal y también un eje vial importante que conecta con el interior de la comuna mediante transporte público. Esta franja también integra planteamientos de recuperación ambiental, como estrategia de organización de la ocupación del sector “El progreso II” y está enfocada a los equipamientos dotacionales de carácter institucional, educacional y cultural (tales como un complejo de educación superior, enseñanza técnica y artes y oficios), teniendo en cuenta el corredor ambiental de borde, que respeta el cauce de la estructura hídrica, y la cercanía estratégica con un nodo de movilidad. La tercera franja contiene un planteamiento de recuperación ambiental en la zona de influencia de la quebrada El lobo y al nivel del área suburbana, un tratamiento de recuperación ambiental paralelo a la quebrada Tonchalá, donde existe más alto riesgo geológico; incluye el área de expansión urbana “El rodeo”, donde es necesario un planteamiento de consolidación urbana y de densificación con implementación de nuevas centralidades. También incluye equipamientos de salud, educación, deporte y recreación.

Movilidad y Accesibilidad. **Figura 8**



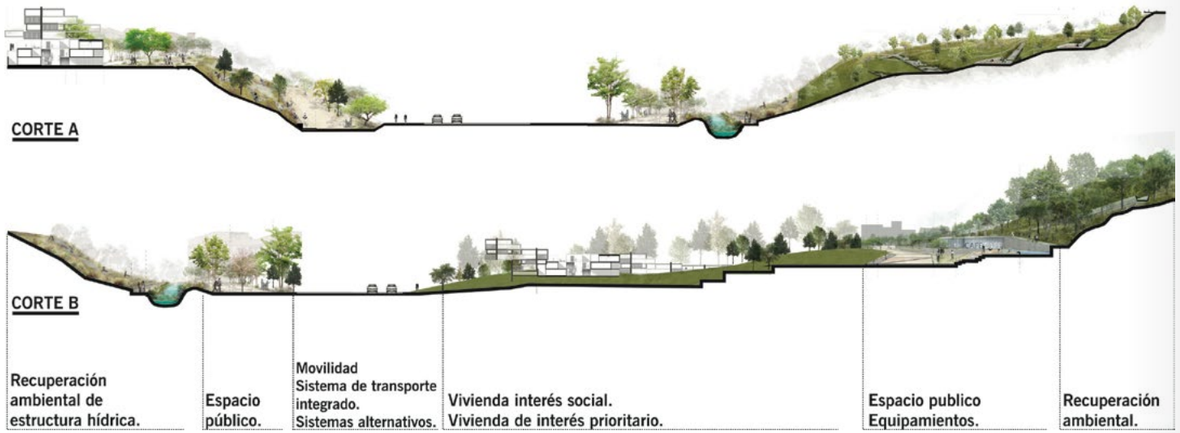
Elaboración propia sobre planimetría del POT.

ISSN 1900-0324

Las áreas de expansión estimadas dentro del Plan maestro requieren, según planteamiento del Plan de ordenamiento territorial, el uso del 25 % del territorio para vivienda e interés social, el 15 % para vivienda de interés prioritario y resto de las áreas distribuidas en equipamientos urbanos, vías, espacio público y todo lo requerido para nuevos trazados urbanos. Para esto, es necesario la realización de un inventario de viviendas para definir cuáles de esos 1450 predios deben ser reubicados o consolidados.

Las estrategias de protección se enlazan con la restauración ecológica principal, capital natural del territorio, y el respaldo a través de equipamientos especializados en la conservación del medio ambiente. En el espacio transicional entre las áreas de protección y la consolidación urbana, aparecen zonas funcionales de estructura productiva. Estas eco-huertas plantean la posibilidad de una producción sustentable y un ingreso económico para familias que así lo requieran. Como estrategia final, la consolidación urbana implica la intervención sobre la vivienda, el planteamiento de movilidad, y la implementación de nuevas centralidades conectadas a través de senderos peatonales, ciclo rutas y transporte masivo. El correcto ordenamiento territorial con enfoque a desarrollo sostenible requiere la superación del urbanismo de función única y del predominio del automóvil (Rogers y Gumuchdjian, 2000). La consolidación del tejido urbano se proyectó a partir del trazado original, prolongando las vías a lado y lado del anillo vial para permitir la continuidad en la movilidad. Al implementar y acondicionar las vías de los trazados ya existentes, se permite una intervención menos agresiva en el territorio.

Perfil Plan Maestro Área Periurbana de la Comuna 8. **Figura 9**



Elaboración propia.

La matriz de intervención, producto de los análisis de campo realizados en el territorio, debe tener la capacidad de incorporar el cambio sin destruir su coherencia interna, señalando las relaciones internas de manera flexible y proyectando una multiplicidad de senderos unidos en una red de relaciones, que preparan el territorio para futuros eventos. El campo como fenómeno horizontal no está comprendido sólo en la forma como las geometrías implícitas en el territorio, sino también en las conexiones intrincadas y las

ISSN 1900-0324

combinaciones algebraicas que componen la geometría. Éstas permiten entender los eventos en el campo, como momentos de intensidad, picos o valles sobre un llano. De este modo, la relación entre campo y figura se entrelazan para ofrecer una posibilidad de ordenamiento a partir del direccionamiento de las dinámicas de uso, el comportamiento de las multitudes y la complejidad de las geometrías de masa en movimiento. De esta manera, se proyectan cuatro posibles configuraciones del territorio, utilizando como principio las múltiples posibilidades de uso del suelo. La matriz se convierte entonces en un superficie configurable y abierta a las necesidades territoriales.

El planteamiento definitivo del Plan maestro se configura con las condiciones territoriales actuales y las necesidades inmediatas a corto plazo, como son: el déficit de vivienda, la reubicación de las familias en alto riesgo, la consolidación de estructura vial, el transporte público y la implantación de equipamientos urbanos que permitan el correcto funcionamiento de la ciudad. Todas las franjas están conectadas por una red de infraestructura que permite la implementación de distintos tipos de movilidad.

Cada una de las variables temáticas de esta investigación se entrelaza con otra para configurar el territorio. El espacio público y los equipamientos se relacionan directamente dando lugar a nuevas dinámicas de uso. Ya no se trata sólo de la zonificación de unas áreas destinadas a determinados usos, sino que además se vuelve importante la interacción con los usuarios, motivando el crecimiento en torno a centros de actividad social y comercial, conectados por transporte público. Los nodos compactos de uso mixto disminuyen las necesidades de desplazamiento, lo que conforma un Metabolismo circular que teje la ciudad, construye la red barrial y proyecta una ocupación racional para prevenir su ocupación irracional y destructiva. Esto va de la mano con la recuperación ambiental, que plantea la importancia del capital natural para

las futuras generaciones y que incentiva su uso responsable como los desarrollos ecoturísticos.

La pregunta inicial sobre de qué manera abordar el crecimiento desbordante de las ciudades que difícilmente podría contenerse –observada a través de numerosos autores– y cómo a través del urbanismo se pueden generar proyecciones de ciudad –que catalicen acertadamente una ocupación organizada, racional y legal–, se responde desde la misma condición del territorio. La ciudad está lejos de ser un producto académico. Existen en ella miles de variables que la conforman, la moldean, la proyectan. Al no poder negar esas condiciones territoriales, no es factible seguir dando la espalda al área periurbana. Este proyecto implica la aceptación del territorio y representa un reto no sólo en sus dimensiones económicas, sino también en términos de compromiso social, a saber, en posibilidades de trabajo, educación y recreación para las poblaciones residentes; de protección de las áreas de reserva forestal, y de aprovechamiento del recurso natural. Volver la mirada a las áreas periurbanas significa dar un vistazo a la ciudad posible.

ISSN 1900-0324

Referencias

Aguilar, A. (2002). Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *EURE (Santiago)*, 28(85), 121-149.

Allen, S. (1997). From Object to Field: Field Conditions in Architecture and Urbanism. *Architectural Design*, 67(5-6), 24-31.

Allen, S. (1998). El urbanismo de las infraestructuras: siete proposiciones. *CIRCO*, 59. Recuperado de http://www.mansilla-tunon.com/circo/epoca3/pdf/1998_059.pdf

Alfonso, O. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). En T. Bolívar y J. Erazo (Coords.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 19-45). Quito: FLACSO, sede Ecuador, CLACSO e Instituto de la Ciudad.

Banco Mundial. (2013). Índice de GINI, indicadores de pobreza. Recuperado de http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Barcelona: Paidós.

Bitar, J. (Febrero, 2014). La vivienda de los pobres urbanos: el delgado filo entre la informalidad y la ilegalidad. En J. Montaner y Z. Muxí (Dirección), *Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible.* Conferencia llevada a cabo en el I Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, Barcelona, España.

Castells, M., Giddens, A. y Touraine, A. (2002) *Teorías para una nueva sociedad.* Madrid: Fundación Marcelino Botín.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial,* 14(1), 63-88.

Concejo Municipal de Cúcuta. (7 de enero de 2001). Acuerdo por el cual se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San José de Cúcuta. [Acuerdo 0083 de 2001. Modificado por el Acuerdo 089 de 2011]. Recuperado de http://camacol.co/sites/default/files/ACUERDO_0083_DE_17_DE_ENERO_DE_2001.pdf

Concejo Municipal de Cúcuta. (7 de enero de 2001). Acuerdo por el cual se aprueba y adopta una modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de San José de Cúcuta. [Acuerdo 089 de 2011]. Recuperado de http://camacol.co/sites/default/files/POT%20CUCUTA_0.pdf

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley de Ordenamiento Territorial. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091.

DANE. (2005). Boletín Censo General 2005. Perfil Comuna 8 – Cúcuta. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/norte/comuna_8_cucuta.pdf

Jaramillo, S. (2010). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios,* 18, 11-53.

Koolhaas, R. (2004). *Delirio de Nueva York: un manifiesto retroactivo para Manhattan.* Barcelona: Gustavo Gili.

ISSN 1900-0324

Pisarello, G. y Observatorio DESC. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. *El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible.* Barcelona: Icaria Editorial.

Rogers, R. y Gumuchdjian, P. (2000). *Ciudades para un pequeño planeta.* Barcelona: Gustavo Gili.

Steiner, L. M. (2007). Migración forzada y urbanización en Colombia. Ponencia llevada a cabo en el *I Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales,* Bogotá, Colombia.

Smolka, M. y Biderman, C. (2011) *Vivienda Informal: una perspectiva economista del planeamiento urbano.* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Working.

Torres, C. A. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente.* Bogotá: Editorial Unal.

Tschumi, B. (2005). *Event-cities 3. Concept vs Context vs Content*. Cambridge: The MIT Press.

Urruela, E. G. (1987). La evolución de los estudios sobre áreas periurbanas. A*nales de geografía de la Universidad Complutense*, 7, 439.

Cómo citar

Sanguino, B. N. y Bitar J. (2016). Plan maestro del área periurbana de la comuna 8 de la ciudad de Cúcuta. *Papeles de Coyuntura.* 42. 54-89. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

03

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS BORDES

urbanos en Medellín y Bogotá.

Un acercamiento teórico en el contexto latinoamericano y colombiano

Margarita María Pérez Osorno[1]
Angie Betancur Vargas[2]
Universidad de Antioquia. Medellín (Colombia)
Facultad Nacional de Salud Pública

Resumen

En el presente documento, se pretende caracterizar la situación actual de los bordes urbanos de Medellín y Bogotá, como principales ciudades en el contexto colombiano, y además, presentar un acercamiento teórico hacia algunos modelos latinoamericanos. Esto se logró por medio de un análisis y reflexión documental, abordada desde cuatro categorías clave de investigación: referentes históricos de planeación de ciudad, pensada en el crecimiento hacia los bordes urbanos; el contexto latinoamericano; los bordes que colapsan ante el "desarrollo" y crecimiento poblacional: contexto actual de Bogotá y Medellín, e iniciativas, acciones y programas: la sustentabilidad de ciudad. Se tuvo como resultado de una expansión enfocada hacia los bordes, que ha generado una pérdida notoria de sus zonas rurales y recursos ambientales, y propiciado que el gobierno incline sus esfuerzos en garantizar un desarrollo de urbe, basado en entornos saludables y defensores de los recursos naturales.

Palabras clave: áreas suburbanas, ciudad latinoamericana, desarrollo sustentable, ordenamiento urbano, planificación urbana.

1. Administradora en salud: énfasis en gestión sanitaria y ambiental/Especialista en Salud Ocupacional/Magíster en Epidemiología, Universidad de Antioquia. Candidata a doctor en Desarrollo Sostenible, Universidad de Manizales. Docente Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. Coordinadora de la línea de investigación de epidemiología ambiental y ocupacional del grupo de investigación en salud y ambiente.
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7178-9702
E-mail: margarita.perez@udea.edu.co.
2. Administradora en salud: énfasis en gestión sanitaria y ambiental, Colombia. Egresada Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. Perteneciente a la línea de investigación de Epidemiología ambiental y ocupacional del grupo de investigación en Salud y ambiente y a la línea de Salud sexual y reproductiva.
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7662-5408.
E-Matil: anibetancur@hotmail.com.

Abstract

The present document provides a characterization of the current situation in the urban borders of Medellin and Bogota, as the main cities in the Colombian context. It also provides a theoretical approach toward some of the Latin-American models. This was achieved through the analysis and reflection of documents, approached from four key research categories: 1) Historical referents of city planning, understood in its growth toward the urban borders. 2) The Latin-American context. 3) The borders that collapse before "development" and population growth. 4) Current context of Bogota and Medellin, initiatives, actions and programs: The sustainability of the city. The obtained result was an expansion focused toward the borders, which has generated an evident loss of its rural zones and environmental resources. This expansion has also fostered a tendency of the government to invest its resources in guaranteeing a metropolitan development, based on healthy environments, as well as the defense of natural resources.

Keywords:

Suburban areas, Latin-American cities, sustainable development, land use planning, urban planning.

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Introducción

> El crecimiento desmedido de las ciudades en las últimas décadas por diferentes factores como migraciones campo-ciudad por fenómenos de violencia, búsqueda de oportunidades laborales o desastres, adicional a las migraciones ciudad-ciudad, por factores económicos (menor precio del suelo), violencia o la búsqueda de espacios verdes, menos congestionados y que brinden una mejor calidad de vida ha generado un engrosamiento preocupante de las periferias urbanas, bordes o interfases urbano rurales. (Toro, 2005, p. 1)

En la actualidad, tanto las grandes como las pequeñas ciudades han comenzado a evaluar su estructura de crecimiento interno y desarrollo, y la manera cómo esto ha afectado su relación con el medio ambiente y entornos saludables. Es por esto, que se ha emprendido una búsqueda de estrategias encaminadas hacia el reconocimiento de la importancia de crear bordes urbanos, que garanticen no sólo la sostenibilidad territorial, sino también espacios altamente sustentables. Estos deben ejecutar planes de ordenamiento, que posibiliten la adecuación de los espacios para la generación de zonas ecologías, al brindar un pulmón verde a la urbe.

Pero ¿a qué se refiere el postulado de garantizar no sólo sostenibilidad, sino también territorios

sustentables, estipulado en el párrafo anterior? Es importante reconocer la diferencia de estos dos términos en el momento de hablar de crecimiento de urbes. Así pues, de acuerdo con el Centro de Información de las Naciones Unidas (s.f.), el desarrollo sostenible implica la satisfacción de las necesidades actuales, sin involucrar la capacidad de satisfacción de las necesidades futuras. Indica de esta manera, que la base central del desarrollo económico y social se debe asentar en la preservación del medio ambiente y en la defensa de los recursos naturales. Esta situación no es contraria, pero sí menos integral a la que se fundamenta en la noción de desarrollo sustentable. Según Bosque, Child, Ortega, Reyes y Velásquez (s.f.), éste concibe que el desarrollo se debe cimentar en la correlación de todos los determinantes de las dinámicas territoriales propias de cada país, región o localidad, como lo son los sectores económico, humano, ambiental, institucional y tecnológico.

El Centro de Noticias ONU (2013) señala en uno de sus artículos periodísticos que, en una actualización de la proyección poblacional mundial de las Naciones Unidas realizada en el año 2013, se estipuló que para los próximos 12 años, se premedita un aumento de 7.000 millones a mil millones de personas más. De los cuales, la gran mayoría se prevé para los países en desarrollo. Contexto que permite replantear aún más la dinámica poblacional actual a nivel mundial y su relación con el crecimiento urbano.

¿Pero qué relación tiene esto con Colombia? Actualmente, el país, está viviendo un proceso de desarrollo gigantesco, tratando a toda costa de lograr un puesto dentro de las naciones con mayor capacidad adquisitiva, inversión extranjera y proyección mundial. Una situación que ha generado fuertes procesos de movilización hacia las principales ciudades de su territorio nacional, con el fin de buscar mejores oportunidades laborales, económicas, educativas o incluso para alejarse de los mismos procesos de violencia que se padece en mayor medida en las áreas rurales colombianas. Ciudades como Bogotá y Medellín, hoy por

ISSN 1900-0324

hoy, han llegado a un punto de crecimiento desmedido de sus urbes, lo que ha obligado a sus respectivas administraciones a reorientar su manera y dinámica de crecimiento poblacional, ya que se está dejando a un lado la alineación del desarrollo sustentable y la ciudad.

Debido a la importancia que representa visibilizar este tipo de nociones, para así crear una conciencia social sobre la relación urbe y entorno natural, este artículo de carácter reflexivo, pretende por medio de un análisis y revisión documental, caracterizar la situación actual de Medellín y Bogotá como principales ciudades en el contexto colombiano; en particular, sobre la situación de sus bordes urbanos y brindar un acercamiento teórico hacia algunos modelos latinoamericanos.

Metodología

Para lograr caracterizar la situación actual de los bordes urbanos de Medellín y Bogotá –como principales ciudades en el contexto colombiano–, y brindar un acercamiento teórico hacia algunos modelos latinoamericanos, se llevó a cabo una revisión documental, empleando diversas fuentes bibliográficas. Se tomó como referentes: boletines informativos, artículos de investigación y de prensa y documentos electrónicos, los cuales fueron respectivamente sistematizados y analizados.

Esta investigación de carácter reflexivo se llevó a cabo en dos etapas: la primera de carácter informativo, que residió en examinar y adoptar la

información que se consideró explicativa para el tema objeto de disertación, y la segunda, de tipo reflexivo, la cual se cimentó en la justificación y valoración de la pesquisa conseguida en el primer ciclo. Esta última se ejecutó de la siguiente manera: lectura de los documentos selectos, consolidación de la información en matrices que permitieron valorar cada manuscrito encontrado analizando su tópico principal, relación con el tema objeto de disertación, puntos de provecho del escrito y significancia temática; finalmente, se consolidaron los datos derivados y se llevó a cabo el respectivo estudio mediante la realización de fichas bibliográficas, que permitieron validar este procedimiento a través de la formulación de los resultados.

Dichos resultados se consolidaron en cuatro categorías nombradas de la siguiente manera: referentes históricos de planeación de ciudad pensada en el crecimiento hacia los bordes urbanos; contexto latinoamericano; bordes que colapsan ante el "desarrollo" y crecimiento poblacional: contexto actual de Bogotá y Medellín, e iniciativas, acciones y programas: la sustentabilidad de ciudad. Se sistematizaron y analizaron; a continuación, se presentan los principales resultados.

Resultados

Las transformaciones macroeconómicas y sus consecuencias productivas, técnicas y culturales, impactan de manera decisiva en la organización del territorio y en las lógicas sobre las cuales aquella se sustenta. Estos fenómenos son disparadores de una serie de temas recurrentes a la hora de analizar las problemáticas de la ciudad actual y los nuevos paisajes en surgimiento, entre ellos, las periferias urbanas que han pasado

ISSN 1900-0324

> a ser relevantes en la reflexión urbanística como territorios en transformación y, en donde se supone, se concentran actualmente buena parte de la vitalidad de las ciudades. (Díaz, 2011. p. 66)

Es por esto que este tema representa un gran significado para estudiar el comportamiento de expansión de las ciudades, para así enfocar mecanismos que tienden a un mejor crecimiento urbanístico, de una manera más ordenada y pensada bajo un contexto de desarrollo sustentable. Todo esto en aras de brindar un espacio ecológico dentro de la gran urbanidad, que representa el escenario de ciudad. Entiéndase así, que lo urbano no significa apartar el contexto de lo rural:

> La noción de borde urbano-rural surge en el marco de las discusiones sobre cómo se produce el crecimiento urbano, la naturaleza de la relación campo-ciudad y sus transformaciones en las últimas décadas, la sustentabilidad del desarrollo urbano y el rol que deben cumplir los distintos actores, particularmente el Estado, en el control de la expansión urbana y la gestión del territorio periférico. (Ballén, 2014)

Referentes históricos de planeación de ciudad pensada en el crecimiento hacia los bordes urbanos

Varias ciudades, en aras de orientar su crecimiento territorial hacia el desarrollo sustentable de sus jurisdicciones, han ideado diversos mecanismos, encaminados a la preservación de sus hábitats y recursos naturales. Sin embargo, no han olvidado el dinamismo propio de las demás esferas de su desarrollo (mencionadas anteriormente). Es por eso que modelos como "cinturón verde" o "ciudad jardín", han presentado una estrategia clave en cuanto a la relación de urbe con sustentabilidad. A continuación, se darán a conocer los principales modelos de crecimiento urbano, basado en la expansión y desarrollo de sus bordes de ciudad bajo este enfoque sostenible y sustentable.

Letchworthen, Inglaterra. Desde 1903, da inicio al concepto de ciudad jardín, concepto

que incorpora la ciudad verde como el eje articulador del crecimiento urbano sostenible y planificado, convirtiéndose en un hito para el desarrollo del plan de Londres de 1944 (…). Es así como el cinturón verde se define por Howard como los espacios alrededor de las aglomeraciones urbanas creados con el fin de impedir la expansión y la conurbación, asegurando a la población urbana espacios verdes abiertos con funciones ambientales y de sustentabilidad ecológica. (Carrillo, 2011, p. 38)

Frankfurt am Main. Es un ejemplo de este tipo de proyectos de ciudad jardín ya que ha implementado el Cinturón Verde como una forma de desarrollo urbano, abarcando aproximadamente 80 Km^2 de cadena de parques. Estos parques son el foco fundamental del desarrollo sostenible y sustentable, contribuyendo a la promoción de la no utilización extensiva de las áreas urbanas y a la preservación de las zonas verdes. (Carrillo, 2011, p. 39)

Caracas. Es otro caso de éxito en relación a la protección de las zonas de reserva forestal es el caso de Caracas Venezuela, en donde el cinturón verde fue considerado como un medio para contener la expansión física de la ciudad. El cinturón verde de la ciudad fue constituido en principio en 1939, año en donde se presenta el Plan Monumental de Caracas, a través del cual se fijan directrices para el desarrollo físico de la ciudad, tratando de mitigar problemas de hábitat futuros relacionados con el crecimiento urbano desordenado y la desaparición de áreas verdes circundantes. (Carrillo, 2011, p. 41)

Como se puede apreciar, desde hacía varias décadas, algunos países, comenzaron a valorar la importancia de generar espacios urbanos que tienden a la sostenibilidad ambiental, como un mecanismo de garantía de "zonas pulmón". Con esto aseguran de una manera notoria el equilibrio entre medio ambiente y ciudad, lo cual certifica que el mismo territorio se purifique por medio de estos "cordones" naturales y se desintoxique de los agentes nocivos propios de los procesos de "desarrollo" urbano.

ISSN 1900-0324

Este tipo de medidas, como se puede apreciar, no sólo permiten adquirir un desarrollo eco-urbano, sino también tener un control del crecimiento de las ciudades. Por lo general, debido a los procesos propios del modelo capitalista, se tiende a tener un crecimiento de ciudad enfocado a sus zonas periféricas. Esto genera graves impactos, tanto ambientales como sociales, ya que este tipo de franjas por sus características geográficas (por lo general son zonas ricas en fuentes hídricas, bosques y suelos fértiles) imposibilitan el sostenimiento de áreas de reserva urbana cuando son pobladas, lo que produce un nivel alto de vulnerabilidad a la población en general.

Contexto latinoamericano

La importancia de construir entornos de ciudad centrados en el cuidado y sostenimiento ambiental, debe ser una preocupación general para los gobiernos de cualquier tipo de territorio, ya que no poseer entornos saludables imposibilita la adquisición de un nivel de desarrollo urbano integral.

En el presente apartado, se posibilita brindar un leve acercamiento al panorama actual de algunas ciudades de países latinoamericanos, con el fin de contextualizar la situación actual de estos y visibilizar así la posición de Colombia ante sus naciones vecinas y aledañas, debido a que por términos culturales y ecológicos, podrían ser consideradas puntos de referencias para este Estado.

> Sobre los efectos ambientales asociados a la expansión de las ciudades existe abundante bibliografía científica, en la que se analiza el efecto diferencial de los distintos tipos de crecimiento. Por ejemplo, las consecuencias negativas de los desarrollos urbanos dispersos son resumidas por Brody, Carrasco y Highfield (2006), entre las que se encuentran la contaminación del aire, como resultado de la dependencia del automóvil; la contaminación del agua, en parte causada por el mayor incremento de la superficie impermeable; la pérdida de áreas ambientalmente sensibles –humedales, reservas de fauna, etc.– o la ruptura de la conexión entre áreas

> naturales; la reducción del espacio libre; el aumento del riesgo de inundaciones y la disminución generalizada de calidad de vida. (Salgado, 2012)

El cuidado de los bordes de ciudad es altamente importante, puesto que estos representan áreas de reserva forestal y diversidad ambiental. Su manutención y atención debe ser una característica fundamental en el desarrollo de políticas de cada gobierno. Si esta noción no es tenida en cuenta, se puede presentar una serie de consecuencias altamente nocivas que dificultan cualquier dinámica poblacional, reflejándose esta en el detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. Tal es el caso de Chiclayo, Perú, ciudad que al no poseer un sistema de desarrollo enfocado al sostenimiento de bordes de ciudad, y un cuidado y control administrativo orientado en la sustentabilidad, se han presentado una serie de problemas, relacionados a los impactos ambientales y sociales que genera el poblamiento de este tipo de zonas.

Rosner (2003), en una de sus investigaciones, pone en evidencia la situación preocupante en la periferia urbana, en la cual se encuentra la ciudad de Chiclayo, Perú. Debido a las condiciones de dicha zona y a la dificultad en cuanto a accesibilidad geográfica, no se posee un sistema de recolección, transporte y disposición final de desechos apropiado, por lo que a su vez carece de entidades normativas y supervisoras de la limpieza pública: *"los principales puntos de acumulación de basura son terrenos baldíos, acequias, mercados, muros de todo tipo, centro educativos, así como calles anchas que en la parte central presentaban basurales en vez de áreas verdes"* (p. 48).

Es importante tener presente que al no existir un control y vigilancia del gobierno en cuanto a la generación de medidas que posibiliten un ordenamiento del desarrollo y crecimiento territorial, las comunidades que llegan a las urbes van a buscar como sea un lugar apto para su asentamiento. Lo anterior genera el poblamiento de este tipo de zonas, ya que poseen tierras a menor costo de las que se pudiera conseguir

ISSN 1900-0324

en el centro de la ciudad, sin importar sus condiciones sanitarias y nivel de infraestructura. Por lo general, este tipo de comunidades no dimensionan el impacto ambiental que se produce al poblar estos territorios; este escenario debe impulsar la responsabilidad del gobierno y demás instituciones para implementar y gestionar modelos que protejan la vulnerabilidad de estas áreas urbanas.

> Sin embargo, dada la poca o nula presencia institucional en dichas áreas, por falta de capacidad de las entidades o por conflictos de competencias, las soluciones a las carencias de infraestructura y servicios son solventadas de manera improvisada o precaria por los asentamientos creados, deforestando y erosionando los terrenos, en la mayoría de los casos (…). De igual forma, generalmente, los sistemas de saneamiento básico implementados no cumplen con las normas de diseño, calidad, continuidad y eficiencia que exige la ley, evidenciando procesos de degradación y contaminación de los recursos naturales por vertimientos de residuos sólidos y líquidos, con sus consecuentes impactos sobre la salud pública. (Toro, 2005, p. 1)

Sin embargo, no todos los contextos encontrados de ciudades latinoamericanas son negativos, tal es el caso de comunidades como San Isidro, en Buenos Aires, Argentina y ciudades como Santiago, Chile y Quito, Ecuador, que representan modelos dignos a seguir en cuanto a crecimiento y desarrollo de territorios enfocados en la sostenibilidad ambiental.

Según la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (2015), un modelo de crecimiento de urbe a seguir es el impulsado por Juan Carlos Chebez en San Isidro (provincia de Buenos Aires), quien promovió un "Sistema Municipal de Áreas Naturales Protegidas". Éste consiste en el abordaje de la ciudad desde una perspectiva ecológica, pensando en la conexión de espacios verdes con la urbe, bajo el contexto de preservación ambiental. Lo significativo de este modelo es la importancia que se le da a la vegetación autóctona del territorio, ya que

no sólo impulsa la generación de conciencia ecológica, sino también la creación de espacios de protección de fauna silvestre.

En países como Chile y Ecuador, algunas de sus ciudades han implementado sistemas de corredores ecológicos, con el fin de demarcar la ciudad con zonas verdes y promover un espacio de desarrollo enfocado en la sostenibilidad:

> *Corredor Precordillerano de Santiago:* Este corredor introduce las nociones de sistemas regulados y relaciones urbanas rurales. Amortizando el crecimiento pronosticado para la aglomeración. *Parques Urbanos de Quito:* Se encuentran bajo figuras legales de protección y, en efecto, se hallan bien conservadas, desde el punto de vista de su no ocupación, al tiempo que gozan de un amplio y fuerte reconocimiento social como patrimonio natural. (Carrillo, 2011, p. 48)

Bordes que colapsan ante el "desarrollo" y crecimiento poblacional: Contexto actual de Bogotá y Medellín

Según Moreno (2013), Colombia, a partir de la década de 1970, comenzó a evidenciar transformaciones en cuanto a su medio de sostenibilidad económica y social. Pasó de tener comunidades altamente enfocadas en las áreas campesinas, a concentrarse en un crecimiento poblacional conducente a la ciudad. Esto, fue orientado por las políticas de estado moderno que tendían al modelo de la globalización, lo cual implicó la transformación de 7.915 hectáreas urbanizadas en 1964 a 30.110 hectáreas en 1999.

Los principales motivos que originaron la gran movilización del campo a la ciudad, de acuerdo con Preciado (2008), fueron principalmente: *"los bajos niveles de productividad agraria, la carencia de servicios en el campo y la atracción de los centros urbanos como oferentes de empleo"* (p. 2), lo cual, trajo un especial poblamiento a ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

> La organización de las ciudades en Colombia se puede partir en dos grandes épocas de la historia: 1810 (finaliza la Colonia y comienza su historia como república independiente. Población controlada, desarrollo de pequeñas ciudades), 1900 – 1940 (auges económicos, desarrollos rurales y urbanos), 1940-1960 (migraciones a las "grandes ciudades"), 1960-1980 (olvido de políticas que apoyen el desarrollo rural), 1980-2000 (planes de "emergencia" sobre el desarrollo territorial) (Cortés, 2012, p. 9).

ISSN 1900-0324

De acuerdo con un reportaje de prensa publicado por Semana.com (2013), para ese año Colombia contaba con un total de 47.128.113 habitantes, los cuales se concentraban en las principales ciudades del país 7.674.366 (Bogotá) y 2.417.325 (Medellín). Ciudades que a la par de albergar en sus territorios un vasto número de población, también se han visto obligadas a crecer vertiginosamente para poder satisfacer las necesidades propias de sus pobladores. Esto ha llevado al límite su crecimiento sustentable, alejándose cada vez más de su relación directa con los recursos naturales, la tierra y el campo.

En el caso de la capital del país, según el Protocolo Distrital de Pactos de Borde, citado por Toro (2005), Bogotá cuenta con una ocupación de bordes enfocado al crecimiento urbano, específicamente por estratos socioeconómicos de escasos recursos monetarios y sólo en algunas localidades por habitantes de altos ingresos. Toro, de la misma manera, hace referencia a que, generalmente, las personas con entradas financieras reducidas llegan allí por las facilidades económicas de estas zonas, que son (en la mayoría de los casos) de carácter ilegal y sin dotación de servicios públicos o con conexiones ilícitas. Esto representa un nivel alto de contaminación ambiental, puesto que al no poseer sistemas de alcantarillado, los cursos hídricos y humedales tienden a contaminarse.

De acuerdo con esto, y con el fin de contextualizar el escenario abordado por Toro (2005), se debe tener presente que según un reportaje de prensa publicado por *El Tiempo* (Redacción economía, 2015). Según cifras del DANE, en Colombia los hogares reciben al mes $1,9 millones en promedio, y cada trabajador $906.000; a su vez, en dicha divulgación

se esgrime que en uno de cada tres hogares sus habitantes perciben ser pobres y uno de cada siete piensa que el dinero que gana no les alcanza ni para lo básico. Se evidencia que al colombiano promedio no le queda otra alternativa, que buscar mecanismos para sobrevivir y garantizar sus propias condiciones y calidad de vida, lo que se ve reflejado en la población de áreas consideradas "ilegales" para el establecimiento humano.

Por otro lado, de acuerdo con Gómez (2013), el principal problema que azota a Bogotá en cuanto a la situación actual de sus bordes, radica en la pérdida de su condición rural por motivos de urbanismo: la construcción de grandes edificios, obras de movilidad, infraestructura, rellenos sanitarios y el accionar minero. Un postulado que también defienden autores como Bohórquez (s.f.), Velasco, V., Díaz, F. y López, M. (2010), quienes argumentan que en el caso de los bordes norte y occidental de esta ciudad se cuenta con áreas a punto de colapsar, cuestión que se ha visto reflejada en la vegetación intervenida por procesos como la construcción de rellenos y escombreras en humedales y zonas inundables; ineficiencia en términos de resultados de la política de crecimiento urbano, y una ruralidad altamente trastornada, con preponderancia de mercado inmobiliario. Esto ha llevado a la afectación de diversa cantidad de bienes ambientales, movilidad y provisión de servicios públicos. En la Figura 1, se podrá apreciar un panorama del proceso urbanístico que se vive en este territorio. También las condiciones de los bordes del caso del occidente de Bogotá, en la cual se denota un contexto de ciudad altamente urbanizado.

ISSN 1900-0324

Vista del Occidente de Bogotá a la altura de la calle 16 (Edif. Avianca).
Bordes de ciudad, caso occidente de Bogotá.
Fuente: Pedro Felipe 2009 (CC BY-SA 3.0)

Figura 1

De la misma manera, la ciudad de "la eterna primavera", Medellín, cuenta con una expansión urbana, que según Zuluaga (2008), también está enfocada fuertemente en un crecimiento hacia sus bordes de ciudad, representando un incremento que supera la urbe dirigida a las zonas de ladera, áreas de gran vulnerabilidad y riesgo por sus condiciones geográficas. No estando muy distante este escenario al expuesto anteriormente sobre el contexto actual de Bogotá, Zuluaga argumenta que las principales causas de este tipo de crecimiento en la ciudad se deben a los precios elevados del suelo urbano y a la carencia económica de los ciudadanos que habitan estos entornos para cubrir la demanda de vivienda; necesidades de la industria; espacios públicos, y alto costo de los medios de transporte, razones que "obligan" a los ciudadanos a buscar otros entornos de vivienda: "según un informe del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de Eafit, Urbam, en las pendientes del Valle de Aburrá viven alrededor de 284.000 personas en riesgo de deslizamiento. Para el 2030 habrá más de 334.000" (Zuluaga, 2012).

En las zonas de ladera de Medellín se presentan tres situaciones que marcan las diferencias de estas mismas:

> Por una parte están los constructores populares, quienes producen trozos de ciudad informal, a partir de la invasión y/o la autoconstrucción de viviendas de alta precariedad. Por otro lado, están los proyectos públicos que, a través de planificación, buscan construir ciudad formal. También se cuenta con la intervención de inversores privados, a través de distintas modalidades, donde se pude nombrar los proyectos de relocalización industrial o de grandes centros comerciales y/o nuevas dinámicas residenciales para sectores de renta alta o media. (Zuluaga, 2008, p. 3)

De la misma manera, autores como Gutiérrez (2016) manifiestan que la expansión de Medellín se ha dado de una manera descontrolada hacia las laderas de los bordes nororiental y noroccidental, lo cual ha generado altos problemas de movilidad en la ciudad, y a su vez implica un alto riesgo para sus pobladores, puesto que este tipo de áreas son tendientes a deslizamientos.

ISSN 1900-0324

En la Figura 2 se podrá apreciar un panorama del proceso urbanístico que se vive en este territorio. Se ve el postulado de los autores que exponen el caso de Medellín sobre el crecimiento de su población en las laderas de esta ciudad.

Centro de Medellín desde el Pueblito Paisa.
Crecimiento de la ciudad hacia sus laderas, caso Medellín. **Figura 2**

Correa, 2007. (CC BY-SA 2.0)

Como se puede señalar, hay una característica que marca el contexto social de estas dos ciudades colombianas –las principales urbes del país–, y está asociada al tipo de personas que habitan los bordes urbanos de cada una de ellas. Aquí sólo hay cabida para dos estratos socioeconómicos: las personas con ingresos bajos y aquellas cuyos ingresos son considerablemente altos. Esto es preocupante, porque como se pudo evidenciar, en el primer caso, se convierten en territorios marcados por la invasión de viviendas y la carencia de infraestructura vial y sanitaria y en el segundo, por lugares avalados por el Gobierno y los organismos de control pertinentes para dar paso a su construcción. Lo cual denota un gobierno con una condición doble moralista, ya que permite la generación de viviendas y espacios de recreación en este tipo de entornos (que deben tener unas características de protección avaladas por la ley) para aquellos con mejores condiciones económicas que para aquellos con menor posibilidad y recursos monetarios.

Iniciativas, acciones y programas: la sustentabilidad de ciudad

El contexto enmarcado en el apartado anterior alertó a las administraciones de estas ciudades, lo que generó que, junto con sus respectivos organismos de control, implementaran una serie de medidas que avalaran el compromiso de la ciudad ante un crecimiento orientado a la sustentabilidad.

En el caso de Bogotá, Toro (2005) señala que ésta ha implementado una serie de acciones tendientes a la solución de su problemática actual por medio del programa "pactos de borde", el cual, consisten en disminuir el crecimiento urbano en sus bordes a través de acuerdos entre los actores públicos y privados con el fin de construir conjuntamente un ordenamiento urbano sostenible, a su vez, Toro, esgrime que Bogotá ha implementado otra serie de estrategias para frenar la expansión sobre los cerros, como:

> No realizar inversiones del Estado para proveer servicios ni equipamiento, no conceder permisos ni licencias de construcción, así como concesiones de agua, a la par que se ha divulgado el que los terrenos ofrecidos en estas áreas tienen problemas de legalización y posiblemente algunos barrios van a ser demolidos por estar en inmediaciones de la reserva y serían reubicados (2005).

ISSN 1900-0324

En el caso de Medellín, se ha implementado un proyecto denominado "Cinturón Verde Metropolitano", el cual, fue creado por la Alcaldía de la ciudad y los municipios que conforman el Valle de Aburrá, y representa uno de los modelos territoriales más orientados al desarrollo urbano basado en la planificación y ordenamiento sustentable entre la metrópoli y lo rural. Dentro de esta estrategia, se fomentan una serie de planes y programas como es el caso del Jardín Circunvalar, el cual presenta una alternativa de urbanismo pedagógico, enfocada a la participación de los ciudadanos para crear consciencia sobre la importancia de controlar el crecimiento urbano en los "barrios de alta ladera", los cuales incorporan altas condiciones de riesgo ciudadano. Dentro de las principales características que desea abordar esta estrategia de planificación urbana se encuentran: *"control de la expansión con una visión integral del desarrollo; vivienda digna, segura, sostenible y accesible; espacio público incluyente y estructurador del territorio; sostenibilidad integral del territorio y conectar el territorio con calidad"* (Cinturón verde Metropolitano, s.f.).

En este sentido, ambas ciudades han afrontado de manera diferente la problemática urbanística que viven cada uno de sus bordes. Esto hace importante generar espacios a nivel nacional para debatir cuáles son las mejores alternativas para afrontar ante este tipo de situaciones, con el fin de adecuar un modelo propio para cada contexto de ciudad (ya que cada una tiene dinámicas y condiciones geográficas diferentes), pero con lineamientos y fundamentos similares aptos para aplicar a cualquier ciudad del país.

Discusión

Es importante reconocer la importancia de propiciar un crecimiento de la urbe, orientado a garantizar la sostenibilidad y bienestar tanto social como ambiental: la relación del ser humano con los entornos naturales debe ser cada vez más estrecha, ya que sin estos últimos se imposibilita el progreso de cualquier especie. Esta es una importante noción, dado que las ciudades se deben enfocar hacia un crecimiento sostenible y que conserve de sus recursos. Hoy por hoy, diversos países han comenzado a dar la razón sobre la importancia de este tipo de enfoques que garantizan el crecimiento de sus metrópolis, crecimiento orientado al urbanismo ecológico por medio de indicadores, criterios y recomendaciones, que aplican a cualquier tipo de ciudad:

> A modo esquemático, el Urbanismo Ecológico aplica los siguientes principios: Proximidad, masa crítica de población y actividad, ciudadano, no peatón, transporte alternativo, habitabilidad del espacio público, complejidad urbana, dotación de espacios verdes y biodiversidad, autosuficiencia energética, autosuficiencia hídrica, autosuficiencia de los materiales, adaptación y mitigación al cambio climático, cohesión social, acceso a la vivienda, dotación de equipamientos y gestión y gobernanza. (Agència de Ecologia Urbana de Barcelona s.f. a y Agència de Ecologia Urbana de Barcelona s.f. b).

ISSN 1900-0324

Este tipo de enfoques permiten brindarle a la ciudad espacios destinados a su recuperación ambiental, ya que formarían parte de los denominados “pulmones verdes”. Esto posibilita una base fuerte para recobrar la conexión entre urbe y naturaleza que se ha visto perdida, debido a la expansión de las ciudades con un modelo centrado en el “reemplazo de bosques por cemento”:

> Esos sitios que podríamos llamar de "frontera" actúan a modo de pulmones de la ciudad y la región. Los ejemplos son numerosos: el tratamiento paisajístico del espacio público a lo largo del sistema circulatorio: en avenidas, bulevares, ejes ferroviarios, en los frentes acuáticos; en los espacios que rodean a escuelas, hospitales y establecimientos sanitarios; finalmente, los cementerios mismos a veces configuran verdaderos parques naturales. Desde esta visión ambiental las funciones atribuibles a los espacios libres y verdes son: función social (entornos para el ciudadano), función urbanística y paisajística y función ecológica. (Perahia, 2007)

Sin embargo, vale la pena señalar otro de los beneficios de este tipo de modelos, y es que no sólo favorecen el medio ambiente, sino también la calidad de vida de los habitantes, lo que permite una aproximación más “contextualizada” al concepto de *habitabilidad urbana*. Éste se define como: “*la capacidad del medio urbano de brindar un hábitat sano y seguro a los pobladores, en forma que les brinde seguridad y bienestar*” (Secretaria distrital de medio ambiente, 2009, p. 8).

Bajo estos términos, ¿cómo no va ser más beneficioso en todos los aspectos (social, ambiental, económico, político y cultural) poseer entornos que tiendan a la sustentabilidad urbana con un enfoque enfocado a la reforestación de sus bordes de ciudad? Éste es un modelo adecuado que permite reorientar la planeación y el ordenamiento territorial en aras al desarrollo urbano en escenarios sostenibles y sustentables, que facilitan adquirir un mejoramiento en

la calidad de vida de los ciudadanos y una mejor visibilización de la ciudad.

Sin embargo, se debe tener presente que la aplicación de este tipo de modelos genera un gran impacto social, ya que en la mayoría de los casos existen asentamientos ubicados durante varios años allí. Si bien el Gobierno debe garantizar el bien común de la sociedad, y en este caso la estabilidad ambiental de un territorio, también se debe avalar el cumplimiento de derechos de los ciudadanos residentes allí. Es por esto que las administraciones municipales y el Gobierno en general deben concebir estrategias que mitiguen el impacto social de estas comunidades y ejecutar acciones incluyentes que no vulneren su estado. No sólo basta con controlar y comenzar a forjar medidas de urbanismo que impidan las construcciones y asentamientos en este tipo de zonas, sino también, pensar bajo un contexto de justicia social ¿Qué acciones ejecutar para aplicar este tipo de estrategias sin generar un daño a las comunidades ya asentadas en bordes urbanos?

> Los conflictos de intereses en torno al uso de los recursos naturales y a la organización del espacio expresan distintas lógicas y racionalidades en tensión, asociadas con el manejo de los recursos y con sentidos construidos en torno al lugar, al modo de vida o a la tierra. A menudo, las relaciones de poder por el control de un espacio son conflictivas pues se enfrentan con diferentes intereses, valores y lógicas territoriales. (Comerci, 2012, p. 10)

No cabe duda, que los estamentos gubernamentales cumplen un papel fundamental en este tipo de situaciones, tanto como entes reguladores, organismos de control y vigilancia, y como instituciones que garantizan y promueven el cumplimiento social e individual de los derechos humanos en cualquier tipo de circunstancias.

ISSN 1900-0324

Conclusiones

Colombia en las últimas décadas ha transformado vertiginosamente sus medios y dinámicas territoriales, dejando a un lado su caracterización como país agro para ser considerada una nación de innovación e inversión. Esta noción se ha reflejado contundentemente en los últimos planes de gobierno y en su denominada "locomotora de desarrollo", que enmarca no sólo el sector agro como fuente de ingreso nacional, sino cuatro sectores más como lo son la minería, innovación, infraestructura y vivienda. Este nivel de desarrollo ha generado que las personas se vuelquen a las ciudades principales en búsqueda de nuevas oportunidades de ingresos, de educación y sustento. Dicha situación ha concebido un poblamiento descomunal en las últimas décadas de ciudades como Bogotá y Medellín, territorios que hoy por hoy se encuentran en límite de crecimiento poblacional dado la tendencia a crecer hacia sus bordes. Esto ha conducido a un desarrollo insustentable y no apto en cuanto entornos favorables de ciudad. Se compromete una alta capacidad de recursos naturales, puesto que en la mayoría de los casos, los asentamientos ubicados en los bordes, presentan situaciones de vulnerabilidad en cuanto a infraestructura vial y servicios sanitarios, y también

riesgos por sus condiciones geográficas específicas. En la mayoría de los casos, son zonas que tienden a deslizamientos y derrumbes; sumado a esto, las condiciones de infraestructura y vivienda de estos contextos, que generalmente representan zonas de invasión, no cuentan con los permisos y la normatividad de construcción pertinentes y adecuados.

Como se pudo evidenciar, esta tendencia insustentable del crecimiento de la ciudad ha generado que las principales administraciones del país comiencen a optar por otro tipo de medidas: las que tienden a un desarrollo integral. Este es un contexto no muy lejano a los modelos implementados en países latinoamericanos, que también optaron por el cuidado de sus bordes, creando límites de ciudad protectores de recursos y generadores de "pulmones", que oxigenen las cargas contaminantes de las dinámicas sociales en este tipo de territorios.

Referencias

Agència de Ecologia Urbana de Barcelona. (s.f. a). Bcnecología.net: urbanismo ecológico. Recuperado de: http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/urbanismo-ecologico

Agència de Ecología Urbana de Barcelona. (s.f. b) Certificación del urbanismo ecológico. Recuperado de: http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf

Ballén, L. (2014). "Desbordando" la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Bitácora,* 24(2), 31-41.

ISSN 1900-0324

Bohórquez, I. (S.f.). La expansión del Borde Norte de Bogotá: Política de crecimiento urbano y realidades territoriales. El caso de Suba. Recuperado de: http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injaviu/coloquio/documents/2.6LAEXPANSIoNDELBORDENORTEDEBOGOTa.POLiTICADECRECIMIENTOURBANOYREALIDADESTERRITORIALES.pdf

Bosque, D., Child, N., Ortega, A., Reyes, W. y Velásquez, L. (S.f.). Desarrollo Sustentable. Recuperado de: http://uptparia.edu.ve/documentos/DESARROLLO%20SUSTENTABLE.pdf

Carrillo, M. (2011). *La dinámica de crecimiento del borde urbano sobre Los Cerros Orientales de Bogotá. Posibilidades de gestión en zonas de ladera* (tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.

Centro de Información de las Naciones Unidas. (S.f.). Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de: http://www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/

Centro de Noticias ONU. (2013). La población mundial crecerá en mil millones en la próxima década. Recuperado de: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=26703#.V9_hKPnhDIU

Cinturón verde Metropolitano (s.f.). ¿En qué consiste el proyecto? Recuperado de: https://cinturonverde.wordpress.com/about/

Comerci, M. (2012). Fronteras, territorialidades y tensiones en espacios de borde. *Geograficando*, 8(8), 189-211.

Correa, D. (2007). Centro de Medellín desde el Pueblito Paisa. [Fotografía]. Recuperado de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Panoramica_Centro_De_Medellin.jpg

Cortés, J. (2012). Diversidad de realidades mutables: Bordes urbanos en límites naturales. Escenarios de cohesión social y preservación ambiental. Traza, (5), 120-145.

Díaz, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba: ente lo genérico y lo especifico. *Revista iberoamericana de urbanismo*, 5, 65-84.

Recuperado de: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12500/05_05_FernandoDiazTerreno.pdf?sequence=1

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2015). La estructura ecológica de las ciudades y su importancia cultural y ambiental (Informe ambiental anual). Recuperado de: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/La-estructura-ecol%C3%B3gica-de-las-ciudades-y-su-importancia-cultural-y-ambiental.pdf

Gómez, N. (2013). La ciudad se está tragando el campo. *El Tiempo.* Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12806598

Gutiérrez, K. (2016). Medellín no debe crecer más hacia los bordes. *El Mundo.com.* Recuperado de: http://www.elmundo.com/portal/noticias/territorio/medellin_no_debe_crecer_mas_hacia_los_bordes.php#.V-EVGPnhDIV

Moreno, G. (2013). El campesinado, una cultura amenazada por la urbe globalizada. *Revista Semillas,* 51/52. Recuperado de: http://semillas.org.co/es/revista/el-campesinado-una-cultura-amenazada-por-la-urbe-globalizada

Perahia, R. (Mayo, 2007). Las ciudades y su espacio público. En H. Capel y P. Rodríguez (Presidencia), Los problemas del mundo actual, soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Seminario llevado a cabo en el IX Coloquio Internacional de Geocrítica en Porto Alegre, Brasil.

Pedro Felipe. (2009). Vista del Occidente de Bogotá a la altura de la calle 16 (Edif. Avianca). [Fotografía]. Recuperado de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vista_del_Occidente_de_Bogot%C3%A1.JPG

Preciado, J. (Marzo, 2008,). Crecimiento urbano, pobreza y medio ambiente en Bogotá: los efectos socio ambientales en tres humedales. En P. Brand (coordinación), *Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos.* Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de investigación Urbano-Regional, Medellín, Colombia.

Redacción economía. (2015). Cae porcentaje de hogares en Colombia en los que la vivienda es propia. *El Tiempo*. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/ingresos-de-los-colombianos-segun-el-dane/15429799

ISSN 1900-0324

Rosner, W. (2003). Crecimiento urbano y problemas ambientales de una metrópoli regional – la ciudad de Chiclayo (Perú). *Revista de Educación, Cultura y Sociedad,* 5, 40-60.

Salgado, S. (2012). Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta. *Revista bibliográfica de geología y ciencias sociales Universidad de Barcelona,* 18(958). Recuperado de: http://www.ambientebogota.gov.co/en/c/document_library/get_file?uuid=96283d-bb-76f1-4f23-b3ed-e242bf25a686&-groupId=55886

Semana.com. (2013). Las ciudades más pobladas de Colombia. *Semana.* Recuperado de: http://www.semana.com/especiales/los-10-mas/asi-somos/ciudades-mas-pobladas-colombia.html

Toro, C. (2005). Los servicios públicos y su relación con la expansión urbana en zonas de borde. *Revista ingenierías Universidad de Medellín*, 4(6), 98-107.

Velasco, V., Díaz, F. y López, M. (2010). Gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad. El caso del borde occidental de Bogotá. *Territorios*, 22, 65-85.

Zuluaga, G. (2008). Dinámicas urbano-rurales en los bordes en la ciudad de Medellín. *Gestión y Ambiente,* 11(3), 161- 172.

Zuluaga, S. (2012). Laderas y bordes, un reto para Medellín. *El Mundo.com*. Recuperado de: http://www.elmundo.com/portal/noticias/territorio/laderas_y_bordes_un_reto_para_medellin.php#.V-EVE_nhDIV

Cómo citar

Pérez, M. M. y Betancur A. (2016). Situación actual de los bordes urbanos en Medellín y Bogotá. Un acercamiento teórico en el contexto latinoamericano y colombiano. *Papeles de Coyuntura.* 42. 90-117. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

04

ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

Centro - Periferia social y económica de Santander

Andrés Leaño[1]

UNIMINUTO, Bucaramanga, Colombia.

Resumen

En el documento se presenta el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) con el propósito de dar a conocer las dinámicas sociales y económicas, al igual que expone brevemente la evolución y tendencia anclada al mundo posfordista en tres escalas: local, nacional, global, y el impacto del pasaje del fordismo al posfordismo. Los puntos centrales del documento abarcan una breve aproximación referencial y extracto sobre la génesis de Bucaramanga y su área metropolitana, descripciones de las dinámicas del AMB, y análisis de indicadores demográficos, económicos y sociales. En la parte final incluyen las reflexiones sobre la agenda pública y el desborde en las ciudades desde la teoría del tamaño óptimo; se reflexiona acerca de la necesidad de alcanzar una metrópolis a tres escalas y la manera óptima sería engranar los diferentes actores sociales, políticos y económicos.

Palabras clave:

Fordismo, posfordismo, crecimiento, desarrollo, dinámicas socioeconómicas.

1. Docente e investigador UNIMINUTO, Trabajador Social egresado de la Universidad Industrial de Santander (UIS)), Especialista en Pedagogía para el Desarrollo del Aprendizaje de la Universidad Nacional Abierta a Distancia (UNAD); Candidato a Magister en Políticas de Desarrollo (PolDes), Universidad Nacional de la Plata UNLP (Arg). jandres1386@gmail.com

Abstract

The document presents the Metropolitan Area of Bucaramanga (AMB), with the purpose of making its social and economic dynamics known. It also briefly exposes the evolution and tendency, anchored in the post-fordist world, in three scales: local, national, and global. It also deals with the impact of the transit from Fordism to post-fordism. The central points of the document encompass the following: a brief referential approximation; an extract of the genesis of Bucaramanga and its metropolitan area; descriptions of the dynamics of the AMB; and the analysis of demographic, economic, and social indicators. The final section includes reflections on the public agenda, and the overflow of cities, understood from the theory of optimal size. The reader can find a reflection about the need to reach a metropolis at the level of the three scales, which asserts that the optimal way to do this is to interlock the different social, political and economic actors.

Keywords:

Fordism, post-fordism, growth, development, socio-economic dynamics.

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Breve aproximación referencial[2]

Las crisis del fordismo y la globalización no sólo trajeron impactos en el modelo tecno-productivo, sino también en las ciudades, pues las reestructura y rediseña. Estas consideraciones han sido estudiadas por varios autores entre los que se tomaron de referencia: Castells (1997, 1999), Stoper (1997), Sassen (1998), Gottman (1998), Dematteis (1998) y Narodowski (2007), entre otros.

El paso del fordismo al posfordismo trajo como consecuencia para las ciudades centrales (grandes) pérdida de su hegemonía frente a las medianas o chicas (periféricas). Esto es claro en autores como Stoper (1997), para quien las ciudades hegemónicas se van diluyendo por el proceso de desindustrialización que lleva consigo el posfordismo. A su vez, las ciudades intermedias toman auge siempre y cuando ofrezcan servicios de alta complejización y establezcan relaciones horizontales internas y externas.

Tanto para Gottman (1998) como para Dematteis (1998) las ciudades centrales no pierden su importancia, dado que mantienen gran parte de la producción

2. Extracto del documento evaluativo del seminario Problemas de la Región Metropolitana a cargo de los docentes: María Cristina Cravino y Juan Pablo del Rio, de la Maestría en Políticas de Desarrollo.

tecnológica y compleja. Si bien hay una desindustrialización, lo que ocurre en las urbes es una deslocalización de actividades industriales en un proceso evolutivo normal en las urbes, en búsqueda de ofrecer servicios cada vez más complejos, creando una red urbana multipolar conocida como "ciudad difusa" o "ciudad dispersa" (Dematteis 1998).

Para Narodowski (2007), a pesar de la crisis del fordismo, las ciudades y las metrópolis mantienen su importancia como lugar de circulación del conocimiento, pero para este proceso, las ciudades intermedias tendrán cierta ventaja: es la ventaja otorgada por la visión evolucionista y sistemas locales, en otras palabras, las ciudades apuestan a redes que fortalezcan sus relaciones internas y externas. Narodowski aclara que las ciudades intermedias deben ofrecer servicios complejos, pero la complejización de estos servicios no son accesibles; para ello, expone las fuerzas endógenas del territorio, en el cual un rol activo del estado, contribuye a lograr "capacidad de los sujetos urbanos de organizarse o de cambiar la estructura funcional del sistema utilizando de la mejor manera posible los recursos y las condiciones locales" (Narodowski, 2007, p. 97).

Para Castells (1999) y Sassen (1998), la globalización causó cambios en las dinámicas y funciones de las ciudades en pro de las redes mundiales; en el caso de Castells (1997) el proceso de la globalización en las ciudades trae consigo cambios en las funciones y dinámicas ancladas en las redes mundiales; las ciudades son lugares fundamentales ya que se convierten en los medios de innovación tecnológica, de diseño y empresarial, teniendo como centro la relación local-global.

Sassen (1998) opina frente a la globalización en las metrópolis, y agrega que las tecnologías de la información se basan en las ciudades y sus relaciones en red, los centros estratégicos caracterizados por su perfil conocido como "comando terciaria".

En los estudios de la CEPAL, como "Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe" (GUCI) (1994), han influido significativamente temas de asentamientos humanos; prueba de ello son los programas *Hábitat*. Para ellos, la globalización y las ciudades son oportunidades para el crecimiento económico pero también traen consigo problemas de pobreza, tejido productivo, vivienda y

ISSN 1900-0324

servicios; de ahí que trabajan desde la sustentabilidad y bajo el desarrollo local, con similitud al modelo de ciudades intermedias europeas, son ciudades y metrópolis excluyentes pero abiertas al mundo (Bogotá, Santiago de Chile, México, Sao Paulo etc.) casualmente en territorios con servicios diversificados y con alto grado de descentralización en sus gobiernos municipales, con un fuerte discurso de la competitividad y lo global, pero poco eficiente en disminuir la pobreza.

A pesar de la vulnerabilidad de las metrópolis latinoamericanas por las redes hegemónicas mundiales, es importante estudiar los efectos en la función como ciudad. En este sentido, se observan cambios en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) en la última década; La relación entre lo social y lo productivo, anclada a mercados internaciones, modificó y permitió el crecimiento en el departamento de Santander y su AMB como núcleo de ella; varias notas periodísticas describen a la región como el "milagro santandereano",(Meisel Roca, 2010). Sin embargo este "milagro" se debe al derrame del crecimiento chino y no al anclaje metropolitano a la escala global.

Repaso histórico de formación del AMB

Bucaramanga fue designada capital del Estado Soberano de Santander en 1857. Antes era un municipio como cualquier otro (Socorro, Girón, Vélez, San Gil) al no contar con su génesis como ciudad capital, ni haber sido fundada, genera desorden y su crecimiento no ha contado con una planificación plena.

El crecimiento de Bucaramanga comienza desde su capitanía y se ve favorecida en las décadas de 1860 y 1880 por su orientación liberal económico, siendo ciudad de vía hacia el centro del país y su comercio de tabaco, café y quina. Entre 1908 y 1948, la ciudad creció significativamente pasando de 100 hectáreas a 480. Desde allí, las décadas pasaron manteniendo un constante crecimiento favorecido, además, por el comercio con los departamentos vecinos y del interior del país.

La conformación del AMB tiene su primer génesis en la creación de la Asociación de los Municipios del Área de Bucaramanga (AMAB), que incluía a Bucaramanga, Florida,

Girón, Piedecuesta, Rionegro, Lebrija y Toná en el año 1978.

Pasaron tres años para que la Asamblea Departamental, mediante la ordenanza 020 del 15 de diciembre de 1981, conformara el AMB, originalmente por Bucaramanga (centro) y los municipios aledaños, Girón y Floridablanca (periferia). El AMB es una entidad autónoma administrativa con personería jurídica de derecho público, cuenta con patrimonio propio, autoridad y régimen fiscal especial; el municipio de Piedecuesta ingresa en el año 1984 mediante la ordenanza 048.

La rige la Ley 128 de 1994, la cual consagra:

> Están formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

El AMB concentra buena parte de la industria manufacturera de la región, se destaca por su especialización en el tercer sector, ofreciendo servicios de reconocida calidad en salud, educación y comercio. La Universidad Industrial de Santander (UIS), se destaca como claustro universitario de excelencia académica y motor tecno-científico generadora de conocimiento regional.

Descripción y dinámicas del AMB

La expansión de la mancha urbana en la metrópolis confirma la tendencia de las ciudades Latinoamericanas al crecimiento inversamente proporcional en la periferia; este crecimiento interactúa con el medio ambiente, pero proporciona conflictos ambientales: el número de asentamientos a orillas de ríos y terrenos no aptos para la construcción son sinónimos de exclusión social, características comunes de las periferias que se expanden en ciudades intermedias favorecidas en la última década por el aumento de los precios de los commodities. La clase media y baja también se moviliza buscando mejores condiciones de vida, con lo cual se produce migración interna regional.

ISSN 1900-0324

La casa en el aire **Figura 1**

Fuente: Andres Leaño (2010).

La clase media-alta financia la verticalización de la ciudad en terrenos seguros y con previsión de servicios (caso Cabecera y Cañaveral)

El AMB tiene 130 549 personas que viven en asentamientos precarios, es decir el 7,8% de la población total en aproximadamente 236 asentamientos precarios; es casi la población del municipio de Piedecuesta la que vive en asentamientos precarios (periferia). Este hecho denota la alta informalidad urbana de la metrópolis.

El área metropolitana está situada en las coordenadas 7°08'00"N 73°08'00"O en el departamento de Santander; concentra aproximadamente 1 122 945 habitantes en una superficie de 1.471 km^2, (Observatorio Metropolitano de Bucaramanga, 2016). Esta cifra representa el 54% del total de habitantes del departamento (2 080 775 habitantes), razón por la cual es el núcleo (centro) de la región.

Área y Distribución poblacional **Tabla 1**

Municipios	Área	Habitantes	Porcentaje
Bucaramanga	165 KM^2	527 913	47%
Floridablanca	97 KM^2	265 407	24%
Girón	864 KM^2	180 377	16%
Piedecuesta	345 KM^2	149 248	13%
AMB	1471 KM^2	1 122 945	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Metropolitano de Bucaramanga 2016.

ISSN 1900-0324

El 94% del total de habitantes del AMB viven en el casco urbano, en 6.974,2 hectáreas, mientras que el 4% vive disperso en zonas rurales en 114934, 9 hectáreas; como se aprecia en la tabla 1, la alta concentración poblacional está en los municipios de Bucaramanga y Floridablanca casualmente con menores áreas en km^2.

Indicadores demográficos AMB **Tabla 2**

Indicadores Demográficos AMB	Cantidad/porcentaje
Habitantes Zonas Rurales	6.837
Habitantes Cabecera Municipal	1 051 685
Mujeres	52%
Hombres	48%
Niños y Jóvenes 0-19 años	349 423
Adultos de 20- 59 años	630 397
Adultos Mayores de 59 años	133 702

Datos *AMB calculados por el Observatorio Metropolitano de Bucaramanga, con base en datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE 2015.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En el AMB el género predominante es el femenino con el 52%, sin embargo no hay alcaldesa en el AMB y su representación política es baja con tan sólo el 11% en los concejos municipales y 13% en la Asamblea Departamental.

Servicios públicos del AMB en el año 2015. **Tabla 3**

Servicios públicos	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Cobertura de energía	99%	99%	100%	100%
Acueducto	100%	100%	100%	96%

Fuente: Observatorio Metropolitano de Bucaramanga a partir de información generada por el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, Piedecuestanos de Servicios, Electrificadora de Santander ESSA.

En el año 2014 el total del consumo en kw/h fue de: 72 869 820, de los cuales el 57 % se destina a zonas residenciales; el consumo promedio de agua en el AMB fue de 19,7 m3 por mes; las fuentes hídricas son el Río Surata, Rio Toná y el Rio Frio; el AMB está cerca de alcanzar la cobertura 100% en estos servicios.

Residuos y reciclaje en AMB durante el 2015. **Tabla 4**

Número de usuarios del servicio de aseo	299 642
Recicladores organizados	371
Cooperativas de reciclaje	6
Empresas de aseo	9
Número de toneladas de residuos reciclados	4.056
Porcentaje de residuos reciclados	7%

Fuente: Observatorio Metropolitano de Bucaramanga a partir de información generada por Empresa de Aseo de Bucaramanga, Organizaciones de Reciclaje 2015.

ISSN 1900-0324

El sitio de disposición final de residuos sólidos del AMB se conoce como el Carrasco ubicado en Bucaramanga al cual llegan aproximadamente 800 toneladas diarias, el 98% de residuos son del AMB, el restante 2% de municipios periféricos como: Lebrija, Rionegro, Charta, Surata, Cachira y el Playón. La situación del Carrasco es compleja, pues su vida útil ya expiró tras 42 años de explotación y el AMB sólo recicla el 7% de sus residuos.

Cifras de educación y salud en AMB durante el 2015. **Tabla 5**

Educación y salud	Número de establecimientos
Instituciones educativas privadas	343
Instituciones educativas públicas	93
Número de sedes privadas	343
Número de sedes públicas	328
Centros de salud privados	27
Centros de salud públicos	7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Secretarías de Educación y del Ministerio de Salud, 2015.

Los derechos a educación y salud son prioritarios para el desarrollo humano y de las metrópolis, son generadores de oportunidades y permiten su subsistencia; el AMB cuenta con reconocimiento nacional por su calidad en centros educativos y de salud, pues presta los servicios a departamentos cercanos como: Atlántico, Cesar, Casanare, Norte de Santander, entre otros.

No obstante, al analizar la cobertura entre entidades públicas y privadas arrojan realidades típicas del capitalismo tanto en educación como en salud. La mayoría son instituciones privadas donde los estratos 3,4 y 5 satisfacen sus necesidades; los estratos 1 y 2 buscan aliviar sus necesidades en instituciones de media o baja calidad donde

la prestación del servicio está atiborrada y no cuentan con los recursos necesarios para ofrecer igual calidad que las instituciones privadas; a pesar de haber mayores centros privados, tan sólo albergan 67 309 estudiantes, mientras que el sector público con menores centros albergan 143 499 estudiantes.

Indicadores económicos AMB. **Tabla 6**

Indicadores	2014-2015						
	Junio-agosto	Julio-septiembre	Agosto-octubre	Septiembre-noviembre	Oct-diciembre	14 de noviembre-15 de enero	14 de diciembre-15 de febrero
Población económicamente inactiva	256	255	251	246	249	252	261
Población económicamente activa	610	613	617	623	621	619	611
Población en edad para trabajar	867	868	868	869	870	871	872
Tasa de ocupación	65,5	65,6	65,8	66,1	65,6	64,4	63,2
Tasa de informalidad	55,1%	55,7%	56,6%	55,7%	56,7%	55,8%	55,6%
Tasa de desempleo	7,1	7,1	7,4	7,7	8,1	9,4	9,9

Fuente: Observatorio Metropolitano a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. DANE
*Microdatos. /Información disponible a: Año 2014. - Fecha de captura: 31 de marzo de 2015.

Los indicadores económicos del AMB demuestran la fragilidad de la economía metropolitana inserta en un país periférico y una crisis producida por los bajos precios de los *commodities*, la devaluación del peso, la situación en Grecia y el déficit en la balanza comercial.

ISSN 1900-0324

La Población en Edad para el Trabajo (PET) viene aumentando pero la dinámica productiva de la metrópolis es incapaz de recepcionar esta población que termina en la informalidad o en el desempleo, a pesar de que el AMB concentra el 40% del PIB departamental.

La dinámica económica está basada en las microempresas y predominan los sectores comerciales e industrial, el mayor número de empresas se concentra en el municipio de Bucaramanga, y esto genera la desarticulación de las políticas públicas y descoordinación institucional respecto a los municipios periféricos.

La distribución porcentual de estas empresas en términos del sector de la economía al que pertenecen, es de la siguiente forma: 83% pertenece al sector servicios, 16% al sector industrial y 1% al sector agropecuario.

Si bien el departamento nunca logró consolidar su industria, el AMB presenta producción manufacturera especializada en alimentos y textiles donde sobresalen confecciones, calzado, transformación de cereales y bebidas, productos que abastecen al oriente de Colombia.

Las mipymes del Área Metropolitana de Bucaramanga presentan baja tecnificación en sus procesos productivos, desperdicio de insumos por su bajo aprovechamiento de residuos e inadecuado manejo de sustancias químicas y vertimiento contaminantes a fuentes hídricas (Zona Industrial Chimita).

Clasificación por tamaño de empresas registradas ante la Cámara de Comercio de Bucaramanga. **Tabla 7**

Tamaño de las empresas	Número de empresas
Microempresas	66 868
Pequeña	3.043
Mediana Empresa	729
Total	70 640

Empresas matriculadas y renovadas desde 1 de enero del 2014 hasta el 30 de abril del 2015.

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Reflexiones finales

El AMB aún conserva una fuerte centralidad y dependencia hacia Bucaramanga a pesar de los intentos de complementariedad con los municipios periféricos; el AMB es excluyente por la condición histórica, y al estar en una región periférica, el proceso de exclusión es acelerado debido a la globalización y su hegemonía hacia el capital financiero.

Algunas cuestiones para la agenda pública para el futuro cercano del AMB son:

1. Lo social y el desarrollo económico: los graves problemas sociales y lo excluyente del AMB, se debería enfocar en los esfuerzos hacia la redistribución de la riqueza como elemento fundamental su desarrollo. Con esta redistribución, comenzaría el cambio de estructuras en el tejido social y fomenta el entorno de confianza de las instituciones públicas para generar solidaridad entre actores (políticos, económicos y sociales).
2. La política urbana apostada a la integración: existe la necesidad de intervención de los gobiernos en pro de favorecer la articulación de municipios en su relación centro-periferia. En este sentido, la gestión metropolitana es indispensable para formar un sistema de acciones solidarias entre lo público y lo privado (policéntrico), para lo cual se trabaja con dos objetivos: por un lado, garantizar el acceso a una vivienda digna y movilidad social y urbana; por otro lado, generar acciones gubernamentales para avanzar al sistema de protección social rompiendo la reproducción de exclusión en lo urbano.
3. Metrópolis a tres escalas: bajo un mundo posfordista se torna preponderante la articulación de la red anclada a tres escalas: global, nacional y local. Una empresa local de calzado podría posicionarse a nivel nacional, y alentada por la política de apertura y un diseño innovador podría anclarse a la escala global; para que esto suceda primero la ciudad metropolitana deber ser competitiva, pero el AMB está fuera de este alcance.

ISSN 1900-0324

Un primer paso para alcanzar una metrópolis a tres escalas sería engranar actores sociales, políticos y económicos en la reestructuración productiva de la metrópolis. Esto generaría un ambiente institucional limpio para la gobernabilidad democrática urbana. Dicho de otro modo, la acción del Gobierno para actuar solidariamente para superar obstáculos creados bajo múltiples paradigmas, la construcción o engranaje de dichos actores permitiría el desarrollo del sistema institucional para la gestión metropolitana.

El desborde en el crecimiento de las ciudades periféricas latinoamericanas produjo el aumento en la migración hacia ciudades claves en la exportación de *commodities*, zonas de influencia centrales, lo que originó la disminución de población en pueblos y municipios pequeños alejados de estas zonas.

Desde que surgió la teoría de la ciudad óptima, en diferentes décadas se ha revivido la disertación sobre el tamaño de las ciudades; en la década del 70 el tamaño óptimo era mantener el equilibro entre los beneficios económicos dados por la gran ciudad y los costos económicos. Si los costos económicos son más altos que los beneficios, la ciudad aún no alcanza el tamaño óptimo o traspasó el tamaño. Posteriormente, diferentes autores critican la teoría señalando que existen otros factores determinantes, además del tamaño que influyen en la vida social y económica de la ciudad, entre ellos la innovación, conocimiento y movilidad que no tiene en cuenta la teoría del tamaño óptimo.

Mills (1993) criticó la teoría porque las ciudades se caracterizan por diferentes

especialidades y funciones, es inverosímil precisar el tamaño por razones de eficacia y el coste de distintos tipos de actividad económica, ya que pueden varias entre ciudades. Además, el desarrollo urbano no sólo obedece a factores externos, sino también al conjunto de factores y características cualitativas que las ciudades forman. En la década del 2000, se volvió a estudiar la teoría del tamaño óptimo, desde enfoques neoclásicos de la "teoría de los lugares centrales" y la "teoría de las redes de área metropolitana". Se concluye que el tamaño óptimo no puede determinarse sobre la base de la teoría, pues no es el número de población, sino el funcionamiento de ella. Por lo tanto, el crecimiento de la ciudad debe ir acompañada del aumento de la complejidad en su estructura funcional; el desborde en las ciudades debe encaminarse a políticas de apoyo al perfeccionamiento constante de "actualizar" las funciones económicas, culturales, sociales en línea de la lógica global del desarrollo.

ISSN 1900-0324

Referencias

Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2015). [Consultado en http://www.camaradirecta.com/ el 6 de noviembre de 2015].

Castells, M. (1997). *La cuestión urbana.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Castells, M. (1999). *La sociedad red. La era de la información: economía, sociedad y cultural.* Madrid: Alianza Editorial.

Cepal y UN. (1996). Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2147/1/S9660537_es.pdf.

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991. (Colombia).

Dane. (2015). Indicadores Población, Censo / Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periferización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En Monclús, J. (Ed.): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias.* Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp.17-34.

Gottmann, J. (1998). *La città invincibile. Una confutazione dell'urbanistica negativa*, Milano: Franco Angeli.

Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. 23 de febrero de 1994. Diario Oficial 41236. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332

Mills, E. (1993). *What Makes the Metropolitan Areas? Change in Urban in the United States and Western Europe.* Washington: Editorial Urban Institute.

Narodowski, P. (2008). *La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente.* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Observatorio Metropolitano de Bucaramanga. [Consultado en http://www.observatoriometropolitano.com.co/ el 22 de noviembre de 2015].

Ordenanza 020 de 1981 [Asamblea Departamental de Santander]. Por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga. 15 de diciembre de 1981.

Roca, M. A. (20 de agosto del 2010). ¿Milagro santandereano?. El Espectador. Recuperado de http://www.elespectador.com/opinion/milagro-santandereano.

Rofman, A. (1999). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea.* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *EURE (Santiago)*, 24(71), 5-25. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007100001

Storper, M. (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy.* Nueva York: The Guilford Press.

Cómo citar

Leaño, A. (2016). Área Metropolitana de Bucaramanga: centro - Periferia social y económica de Santander. *Papeles de Coyuntura.* 42. 118-137. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

05

EXPANSIÓN DE LA FRONTERA URBANA y áreas de protección ambiental en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Mariana A. Schmidt[1]

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina). - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Universidad de Buenos Aires (Argentina). Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Investigaciones Gino Germani

Resumen

La Cuenca Matanza Riachuelo, en la región metropolitana de Buenos Aires, comprende uno de los territorios más densamente urbanizados e históricamente contaminados en Argentna. Pero no todo es degradación: en su interior se identfcan una serie de espacios que han sido declarados bajo la categoría de reservas naturales., como resultado de demandas impulsadas por organizaciones locales,en artculación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos estatales.. Este artículo se detiene en los desafíos y potencialidades de la implementación de estas áreas de protección ambiental, en tensión con los impactos del avance de la frontera de urbanización. Se analizan una serie de nudos problemáticos: el pasaje de la declaración a la implementación; las disputas interjurisdiccionales y los procesos participativos; y la tensión entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos. Por último, se reflexiona acerca de los desafíos vigentes, particularmente en lo que refiere al Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Palabras clave:

conservación ambiental; cuenca; ordenamiento urbano; planificación regional; reserva natural.

1. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires. Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”,Universidad de Buenos Aires.Publicaciones recientes disponibles en: https://uba.academia.edu/marianaschmidt. E-mail:marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Abstract

The Matanza Riachuelo basin in the metropolitan region of Buenos Aires, comprises one of the most densely urbanized and historically contaminated territories in Argentina; however, not everything is degraded. Within it, a series of spaces that have been declared as natural reserves can be identified. This is the result of lawsuits filed by local organizations, in articulation with non-governmental organizations (NGOs) and State entities. This article approaches the challenges and potentialities of the implementation of these areas of environmental protection, in tension with the impacts of the advancement of the urbanization border. Various problematic nodes are addressed, namely: The transit between declaration and implementation; the inter-jurisdictional disputes and the participation processes; the tension between the natural right and Human Rights. Lastly, there is a reflection regarding the current challenges, particularly in what refers to the Environmental Planning of the Territory.

Keywords:

Environmental conservation; Basin; Urban planning; Regional planning; Natural reserve.

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Introducción

Desde fines de siglo XX, en Argentina se evidencian intensos procesos de reestructuración territorial y de disputa por el acceso, apropiación y gestión de los bienes de la naturaleza tanto en ámbitos rurales como urbanos. En particular, en el marco del despliegue de emprendimientos productivos, inmobiliarios, de infraestructura y servicios por sobre territorios que se constituyen en áreas de gran valor ecológico y extrema fragilidad ambiental, ha comenzado a demandarse y promoverse la creación de áreas protegidas en regiones densamente urbanizadas, con el fin de contribuir tanto al resguardo de espacios naturales como a la protección de sitios de importancia histórica, arqueológica o cultural.

En este artículo se propone un abordaje en torno a la demanda y declaración de áreas de protección ambiental en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se detiene en el análisis de un territorio altamente densificado y estrechamente ligado a una historia de contaminación y degradación ambiental: la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). A tal fin, la estrategia metodológica se sustenta en la realización de entrevistas en profundidad y en el análisis de informes producidos por organismos estatales y organizaciones locales, legislación y otras fuentes documentales.

Primero, se presenta la conflictividad territorial ligada al avance de la frontera de urbanización por sobre áreas de extrema vulnerabilidad ambiental, haciendo foco en la declaración de áreas protegidas en ámbitos metropolitanos. Más adelante, se sitúa la experiencia en el contexto de la política de recomposición ambiental de la CMR iniciada hacia el año 2006. Luego, se propone un análisis en torno a una serie de nudos problemáticos: el pasaje de la declaración a la implementación; las disputas interjurisdiccionales y los procesos participativos; y la tensión entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos. Por último, se reflexiona acerca de los desafíos vigentes, particularmente en lo que refiere al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT).

Conflictos territoriales y áreas de protección ambiental frente al avance metropolitano

En un marco de apertura y multiplicación de conflictos territoriales y ambientales desde las últimas décadas del siglo XX (Giarracca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013b; Svampa, 2012), en el contexto latinoamericano son cada vez más frecuentes las controversias derivadas del avance de la frontera de urbanización (no siempre planificada) por sobre ambientes rurales o naturales. En esta línea, se acuerda en la necesidad de trascender los análisis dicotómicos urbano/rural, para atender a los procesos que suceden en los "bordes", la "periferia" o la "interfase": territorios en donde coexisten disputas por el uso del suelo, constantes y reiteradas presiones negativas sobre los "recursos naturales remanentes" y persistentes limitaciones institucionales y legales para la implementación

ISSN 1900-0324

de políticas públicas ambientales (Galindo y Delgado, 2006; López Pérez et al, 2005; Morello y Rodríguez, 2001; Toro Vasco et al, 2005).

De acuerdo con Melé (2014), el establecimiento de la acción ambiental y la integración progresiva de objetivos ambientales en la planificación urbana han impulsado la multiplicación de las calificaciones jurídicas del espacio, destinadas a controlar la dinámica de las actividades y detener la expansión urbana, en pos de proteger ciertos espacios rurales o "naturales" de la periferia. Estos espacios protegidos producen una imagen de urbanización de baja densidad, de contacto entre lo urbano y la naturaleza y de mantenimiento de áreas rurales en el seno de aglomeraciones urbanas. A pesar de la declaración de protección ambiental, estos territorios–que suelen encontrarse en la periferia más valorizada de las grandes ciudades–continúan bajo la amenaza de diferentes tipos de implantaciones residenciales, actividades económicas, proyectos públicos de obras e infraestructura, hecho que repercute en la proliferación de una serie de ilegalidades (fraccionamientos no autorizados, extensiones arbitrarias de los existentes, etc.).

En Argentina, la RMBA es sede de un intenso proceso de reestructuración territorial y de disputa por el suelo para el desarrollo inmobiliario, productivo, de infraestructura y servicios. La frontera urbana avanza hacia zonas periurbanas y rurales, ejerciendo una fuerte presión sobre territorios antes "marginales", y llevando a profundas alteraciones en sus características ecosistémicas. Las consecuencias del crecimiento metropolitano no planificado –tanto de los proyectos privados como de su contracara, el asentamiento de sectores populares en tierras contaminadas, bajas e inundables– y sin una política de OAT a nivel regional comienzan a evidenciarse, de modo cada vez más trágico y frecuente (Guevara, 2014; Merlinsky, 2013a; Pintos y Narodowsky, 2012).

Con respecto a las reservas naturales urbanas (RNU), la literatura especializada ha indicado una serie de deficiencias en

su implementación y gestión: distribución desequilibrada, falta de accesibilidad, déficit presupuestario y de equipamiento e infraestructura, falta de planes de manejo y actividades de divulgación y continuidad de la degradación y contaminación ambiental, entre otros. Como apuntan Chebez, Gasparri y Athor (2012), el histórico crecimiento urbano sin planificación trajo como resultado que las reservas existentes no fueron diseñadas ni planificadas como áreas de protección ambiental; más bien, son remanentes naturales que, por diversas razones, quedaron marginados de las transformaciones territoriales y fueron luego convertidas en áreas protegidas a modo de compensación tardía.[2]

En adelante, se consideran los desafíos del cuidado y recomposición ambiental así como de la implementación y gestión de áreas protegidas en un territorio altamente densificado y estrechamente ligado a una historia de contaminación y degradación del ambiente.

Las áreas protegidas de la Cuenca Matanza Riachuelo. Conservación ambiental en los bordes de la urbanización

La CMR ha sido afectada por continuos impactos antrópicos desde tiempos coloniales, a expensas del paulatino asentamiento urbano en sus márgenes y merced de la actividad de curtiembres, mataderos y saladeros. Con el pasar de los siglos –al compás del crecimiento económico y social de la región metropolitana–, fueron sumándose las cargas contaminantes de nuevas industrias y los impactos de

2. Para ampliar sobre RNU en general y en la RMBA en particular, véase: Aves Argentinas (s/d), Chebez, Gasparri y Athor (2012), De Francesco, Manzione y Domnanovich (2003), Garay y Fernández (2013), Morello y Rodríguez (2001), Perelman et al (2013).

ISSN 1900-0324

la creciente urbanización (Malpartida, 2011; Silvestri, 2003). No obstante, recién en las últimas décadas comenzó a tomar visibilidad como problema ambiental y, más aun, llegó a reelaborarse como asunto público y constituirse en política estatal (Merlinsky, 2013a).

Es una de las cuencas más importantes de la RMBA: se extiende a lo largo de casi 70 km en una superficie de 2.338 km2, atravesando catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Es la zona más urbanizada e industrializada del país, con una alta densidad poblacional que en gran parte está afectada por condiciones de extrema vulnerabilidad –económica, social y ambiental– como consecuencia de su falta de manejo histórico[3].

En 2004, un grupo de habitantes y trabajadores afectados por la contaminación presentó una acción judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la CABA y 44 empresas, en nombre del derecho colectivo al ambiente sano. En junio de 2006, el máximo tribunal de justicia declaró su competencia originaria en la "Causa Mendoza" e intimó a los tres gobiernos con jurisdicción en la CMR a la elaboración de un plan integrado y progresivo para su saneamiento.[4] Esto ha sido señalado como un punto de inflexión histórica, al colocar en el centro de la escena la política ambiental del Estado argentino (Merlinsky, 2013a), llevando a la jerarquización de la cartera ambiental nacional y a la creación de un dispositivo institucional

3. Se distinguen tres tramos con diferentes usos del suelo y distintas características geográficas, económicas y sociales: cuenca baja (la más urbanizada e industrializada), cuenca media (de mediana densidad de urbanización) y cuenca alta (predominantemente rural).
4. "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

El 8 de julio de 2008 se dictó la sentencia definitiva, que condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la CABA a dar cumplimiento, por intermedio de la ACUMAR, a un programa obligatorio en pos de alcanzar tres objetivos simultáneos: 1) mejorar la calidad de vida de la población, 2) recomponer el ambiente de la cuenca y 3) prevenir futuros daños. También se determinó, entre otras disposiciones, la creación de un Cuerpo Colegiado encargado del control de la ejecución de la sentencia, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Al día de hoy, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se ha ido organizando en torno a catorce líneas de acción (ACUMAR, 2010b). El proceso de recomposición ambiental de la CMR ha posibilitado un cambio de escenario en la política ambiental argentina, al movilizar la puesta en acción de políticas, programas y planes. No obstante, aún existen una serie de problemáticas pendientes de abordaje o resolución (Cuerpo Colegiado, 2009, 2015; Merlinsky, 2013a).

Se ha trabajado en la identificación de áreas estratégicas para la conservación de biodiversidad, pero aún resta avanzar en una política de OAT a escala regional y en la efectiva creación, delimitación e implementación concertada de áreas protegidas.[5] Si bien *a priori* este territorio es asociado a imágenes de contaminación, degradación y enfermedad, la CMR cuenta con un total de quince áreas prioritarias para la conservación de la

5. El OAT es un instrumento de la política ambiental contenido en la Ley N° 25.675 "General de Ambiente". También la Ley N° 26.168 en su artículo 5° incorpora dentro de las facultades de la ACUMAR la de planificar el OAT afectado a la Cuenca.

ISSN 1900-0324

biodiversidad, de las cuales al menos ocho son humedales en su mayor extensión[6].

Específicamente, el tramo medio de la cuenca alberga un núcleo de áreas prioritarias de humedales y espacios con gran potencial de conservación y que en conjunto componen su principal "pulmón verde": la Reserva Natural Laguna de Rocha –en el partido de Esteban Echeverría (Ley Provincial14.488/2012 y modif. 14.516/2013)–, los Bosques de Ezeiza, la Reserva Natural Ciudad Evita –en La Matanza (Ordenanza Municipal s/d/2015)– y la Reserva Natural Santa Catalina –en Lomas de Zamora (Ordenanza Municipal 6.561/1992 y Ley Provincial14.294/2011)– (Véase figura 1).

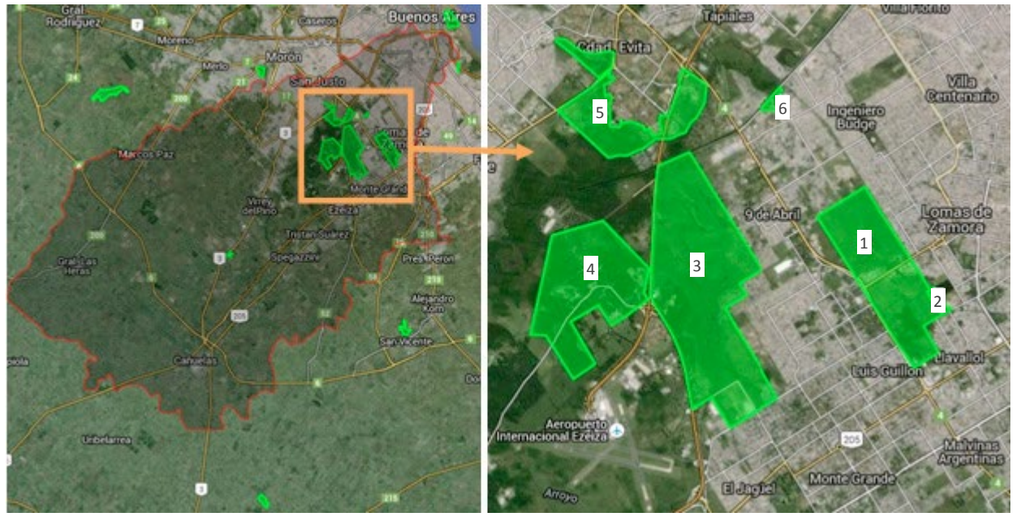
Se trata de una serie de "espacios naturales" enclavados en la trama urbana, considerados estratégicos para la implementación de un sistema de áreas verdes que proteja la biodiversidad y servicios ecosistémicos disponibles; a la vez, que aseguren el acceso a sitios de valor social, cultural, histórico, educativo y recreativo en un territorio densamente poblado (Cuerpo Colegiado, 2015)[7].

Diversos informes y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales o locales han avalado la necesidad de dar protección a estos espacios, en tanto reservorios de biodiversidad florística y faunística, reguladores de las crecidas y por ejercer

6. Áreas que permanecen en condiciones de inundación o con su suelo saturado con agua durante períodos de tiempo considerables, de las cuales provienen y se derivan servicios ecosistémicos de gran importancia (Kandus et al, 2011).
7. Según Zuleta et al (2012), el 7,6% de la CMR está representado por áreas naturales (cuerpos de agua, cubetas de deflación, humedales) y espacios verdes. El 21,4% se encuentra urbanizado, el 54,5% está destinado a actividades agropecuarias, el 14,6% corresponde a zonas urbanas y periurbanas, y el restante 1,9% a actividades extractivas.

Figura 1

Reservas Naturales y/o áreas potenciales de conservación en la Cuenca Matanza Riachuelo. Referencias: 1-Reserva provincial Santa Catalina, 2-Reserva municipal Santa Catalina, 3-Reserva Laguna de Rocha, 4-Bosques de Ezeiza, 5-Bosques y humedales de Ciudad Evita y 6-Bañados de Lomas de Zamora.



Elaboración propia (basado en ACUMAR, 2010c).

su papel de purificador natural de las aguas contaminadas provenientes de los arroyos que allí desembocan (ACUMAR, 2010a,2015b; CELR, 2010; De Magistris, Furman y Baigorria, 2014; Faggi y Breuste, 2015; FARN, 2014).

ISSN 1900-0324

A lo largo de los años, han sido impactados de modo simultáneo y acumulado por una serie de actividades propias del avance urbanizador: contaminación de los arroyos afluentes y de los espejos de agua como resultado de descargas industriales y domiciliarias, avance de proyectos inmobiliarios y de infraestructura no planificados o sin los debidos estudios de impacto ambiental, aceleración y extensión de asentamientos sobre terrenos no aptos e inundables, actividades de caza furtivas, incendios, basurales a cielo abierto, entre las principales.

Antes invisibilizadas en el marco del avance urbanizador, en los últimos años estas áreas se fueron constituyendo en un ámbito de enunciación y de debate público, un territorio necesario de ser conservado y protegido. A continuación, se apuntan una serie de nudos problemáticos de acuerdo a los procesos de implementación en las áreas de protección ambiental de referencia[8].

Avances y desafíos en la implementación de reservas naturales en contextos urbanos

El largo camino de la declaración a la implementación

La declaración por ley de un área como reserva natural no basta para garantizar su posterior implementación en terreno, ni para asignar institucionalidad a la entidad creada. Son conocidos los casos de áreas que cuentan con declaración legal pero

8. Para una caracterización del mapa de actores y las distintas posiciones encontradas en el marco de la declaración e implementación de RNU en la CMR, y para un análisis pormenorizado de la experiencia de la Reserva Natural Laguna de Rocha, véase Schmidt (2015, 2016).

que carecen de control, administración, estudios científicos y cuyos planes de manejo o conservación no son efectivamente implementados y gestionados en el territorio.

Cabe señalar que la declaración de áreas protegidas a nivel nacional y provincial en Argentina ha estado desde sus inicios ligada a la conservación de espacios naturales escasamente afectados o impactados por la actividad humana. En el caso de Buenos Aires, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) no tiene una política definida con respecto a las RNU, en tanto la mayoría de las reservas existentes en esa jurisdicción se habían declarado en parcelas públicas y en terrenos "naturales" o "despoblados" (esto es, menos conflictivos en términos sociales).

Toda una serie de acciones y arreglos institucionales deben propiciarse para otorgar existencia efectiva a los territorios que son delimitados bajo la categoría de reserva natural. En los casos de referencia pueden destacarse dilaciones tanto en la elaboración de los planes de manejo, como en la puesta en marcha de las gestiones de demarcación y delimitación en terreno. Esto ha llevado a nuevos retrasos e indeterminaciones en otras áreas de acción: garantizar un sistema de vigilancia; notificar a los propietarios de las parcelas afectadas y proceder a su inscripción en el registro; zonificar los predios según zonas de uso; favorecer actividades de información y educación ambiental; construir senderos y centros de interpretación; generar instancias de participación social; garantizar la designación de recursos humanos, materiales y financieros, entre los principales.

A continuación, se avanza con ejemplos concretos, que permiten ilustrar también las controversias en torno a los terrenos afectados y apuntar hacia uno de los principales puntos críticos: la notificación a los particulares y su eventual expropiación.

En Santa Catalina, la reserva provincial declarada en 2011 aún no ha sido implementada oficialmente. Se encuentra sin plan de manejo ni zonificación, sumado a que gran parte del área está en manos privadas: en 2008,

ISSN 1900-0324

ya estando sus terrenos zonificados como Espacio Verde Publico según ordenanza municipal (como tales, no podían ser sometidos a venta, subdivididos o modificada su finalidad), poco más de 300 has (el 43% del área) fueron vendidas por la Universidad Nacional de La Plata (principal titular) a la empresa de recolección y transporte de residuos sólidos domiciliarios Covelia SA, concesionaria del servicio municipal. En Laguna de Rocha, desde su declaración en 2012 se han dado cita desacuerdos acerca de la delimitación y zonificación del área protegida: la propuesta inicial del OPDS contemplaba sólo la protección del espejo de agua, en tanto que desde las organizaciones locales y otros organismos se ha sustentado la posición de que deben conservarse la totalidad de los ecosistemas. Se encuentra actualmente en debate la delimitación efectiva del área a proteger, y dependiendo de esto será el área que impacta a titulares privados a los que hay que eventualmente comunicar y compensar. De modo complementario, existe una disputa por la desafectación de un total de 64 has, originalmente incluidas en la ley provincial, para dos clubes deportivos. Por último, en el caso de la reserva de Ciudad Evita, el área protegida declarada según ordenanza municipal en 2015 tampoco ha avanzado en su demarcación y señalización. Las organizaciones locales no cejan en reclamar la designación de un guardaparques y apuntan a que en la norma de creación se dejó fuera de la zonificación a una serie de parcelas de importancia ambiental.

En suma, la identificación, creación, delimitación e implementación de áreas protegidas en la RMBA revela disputas por el suelo urbano y supone la expropiación a los titulares dominiales de las parcelas afectadas a la protección, con todo lo que ello implica en términos económicos para el erario público. Como podrá verse, las dilaciones en la implementación efectiva de las acciones tendientes a la conservación ambiental, suelen corresponderse también con tensiones entre las distintas jurisdicciones y organismos involucrados, así como con dificultades en la activación de mecanismos participativos y de gestión concertada con las poblaciones locales.

Tensiones interjurisdiccionales y procesos participativos

Uno de los principales desafíos para la implementación de las áreas protegidas es propiciar y sostener espacios participativos que involucren a las organizaciones locales y la población implicada, así como también, avanzar hacia una concertación y articulación entre las jurisdicciones y organismos responsables de las acciones.

En el caso de Laguna de Rocha, se cuenta con un Comité de Gestión creado por ley, una experiencia inédita en las áreas protegidas en Buenos Aires. Si bien han comenzado las reuniones en este marco, desde las organizaciones locales y las instituciones acompañantes se afirma que se trata más de una instancia informativa que participativa. Asimismo, se acusa que no se ha avanzado en las acciones necesarias para resolver los problemas de fondo y darle institucionalidad a la reserva. Un eje de conflicto estrechamente vinculado es el que refiere a la autoridad de aplicación, y que nos lleva a dar cuenta de las tensiones entre jurisdicciones.

Cabe recordar que son múltiples las jurisdicciones y organismos involucrados en la implementación de estas áreas protegidas. Como apunta Melé (2014), estas situaciones pueden considerarse como pruebas para el arreglo institucional, en tanto revelan las contradicciones de la distribución de competencias y las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de los poderes públicos, a la vez que permiten evidenciar la lucha por la apropiación legítima de un territorio.

En primer lugar, la ACUMAR. Como fuera anticipado, con contradicciones y dilaciones, y como resultado de la presión ejercida desde los colectivos locales y por el propio accionar de la "Causa Mendoza", desde el organismo se comenzó a considerar a los humedales como un tema prioritario. Ahora bien, a su interior se reconocen trabas y obstáculos propios de los tiempos estatales, y desde las organizaciones locales se critica que a pesar de los avances, el estado de situación de estos espacios naturales no se ha modificado. También cabe mencionar el rol del OPDS, particularmente en las RNU que han sido declaradas bajo jurisdicción provincial. Se trata de experiencias

ISSN 1900-0324

novedosas y se adolece de recursos financieros, materiales y técnicos para la implementación efectiva de la protección en territorio. En tercer lugar, los gobiernos municipales involucrados, que tampoco cuentan con recursos y equipos específicos y dependiendo de los colores políticos, de la connivencia con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, de infraestructura o industriales y de las relaciones de fuerza existentes a nivel local, se encuentran más o menos comprometidos con la defensa de estas áreas.

Por otro lado, es menester destacar las organizaciones locales que, desde sus propios espacios de pertenencia, han logrado visibilizar sus demandas tanto para impulsar la creación de áreas protegidas como para su implementación efectiva en el territorio. Surgidas al calor de las sucesivas avanzadas por sobre los reductos de humedales y bosques existentes en esta zona de la RMBA, reúnen a población comprometida con la defensa y protección de estos ambientes y de su valor histórico, patrimonial y arqueológico. Realizan de modo periódico actividades y campañas de difusión y denuncia de la situación de los espacios naturales en la CMR, que se constituyen en un modo de reapropiación de esos territorios históricamente marginalizados, contaminados y degradados y dotarlos de nuevos sentidos.

En suma, la efectiva puesta en práctica de aquello que en los papeles se declaró proteger, ha desatado toda una serie de tensiones, debates y articulaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales entre un gran abanico de actores e intereses. En estas controversias confluyen una multiplicidad de actores, portadores de diversos "lenguajes de valoración" de la naturaleza y el territorio en juego y que cuentan con distintas dotaciones de derechos, poder y recursos para imponer sus sentidos, intereses y valores (tanto económicos como no económicos) en torno a los territorios en disputa (Martínez Alier, 2006).

Entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos

Hasta aquí, se ha reflexionado acerca de cómo ciertos espacios naturales, en el marco urbanizado y contaminado de la CMR, fueron

paulatinamente convirtiéndose en territorios disputados para su protección ambiental. En estas controversias, la importancia de estas áreas no sólo es estimada en virtud de sus cualidades biológicas y de los servicios ecosistémicos que brindan, sino que los debates y argumentaciones rebasan las justificaciones ambientales y tienen como sustrato las problemáticas históricas irresueltas y las condiciones socioeconómicas vigentes.

Uno de los aspectos en los cuales la tensión naturaleza-sociedad toma cuerpo es en el caso de las viviendas y asentamientos existentes en parcelas que han sido declaradas bajo protección ambiental. Esto remite a problemáticas el uso del suelo urbano, el derecho a la vivienda y la especulación inmobiliaria. La dinámica de reproducción espacial de la pobreza urbana, en las últimas décadas, indica que la tierra accesible para los sectores de menores ingresos está confinada en las áreas de inundación de las cuencas hídricas, en zonas contaminadas y sin acceso a infraestructura de servicios básicos (Merlinsky, 2013a). Así, las tierras altas y habitables han sido mayormente asignadas a barrios cerrados y a grandes concesiones inmobiliarias, en tanto las zonas bajas e inundables son lugar para el asentamiento de barrios precarios.

A modo de ejemplo, puede hacerse referencia a la situación de las viviendas que se encuentran emplazadas en el área de la Reserva Natural de Laguna de Rocha, en terrenos inundables del humedal. Se trata de un barrio que cuenta con un total aproximado de 300 familias, que deben ser relocalizadas en virtud de las condiciones de emergencia habitacional y sanitaria en las que se encuentran (más aun en época de lluvias). También en la Reserva Natural de Ciudad Evita se han evidenciado conflictos en torno a la instalación de viviendas dentro del perímetro del área protegida. En tanto persistan los retrasos y controversias para la delimitación, demarcación y zonificación de estos territorios, y no se avance en el establecimiento de zonas de uso y protección diferenciadas, continuarán los solapamientos e "ilegalidades", poniendo en constante tensión dicotómica

ISSN 1900-0324

los derechos de la población más vulnerable y la búsqueda de conservación o recomposición de la naturaleza.

Como apuntan Azuela y Musseta (2005), lo que está en juego es "algo más que el ambiente": disputas interjurisdiccionales, regulación de las transformaciones en el territorio, formas de propiedad y distribución de la tierra, entre otros. Los conflictos ambientales son conflictos a la vez políticos y distributivos, por la apropiación y dominación (material y simbólica) del territorio, originados por los cambios en los usos del suelo y por la distribución desigual de sus externalidades negativas (Sabatini, 1997). En estos no se cuestionan sólo las condiciones ambientales sino también los impactos sociales, económicos y culturales.

A modo de cierre

El objetivo de este artículo fue abordar la tensión entre la expansión de la frontera urbana y la creación e implementación de áreas de protección ambiental. Se avanzó en el proceso abierto en Argentina durante los primeros años del presente siglo, a partir del cual la situación de degradación y contaminación histórica (y naturalizada) de la CMR en la RMBA comenzó a ser un asunto público y objeto de debates políticos.

Si bien se han dado lugar acciones para su recuperación, aún pueden encontrarse tareas pendientes. Entre otras, una política de OAT es uno de los grandes desafíos político-institucionales que enfrenta la recomposición ambiental de la CMR (Merlinsky, 2013a). Es menester recordar los años

(por no decir siglos) de desmanejo y falta de planificación que pesan sobre este territorio. Se ha avanzado en la relocalización de viviendas, la revalorización de espacios verdes y la limpieza de márgenes; pero se hace necesaria una transformación mucho más profunda, un cambio de paradigma en la gestión a escala metropolitana para transitar hacia un abordaje integral del territorio.

No obstante, la experiencia de las áreas de protección ambiental se ha ido convirtiendo en una ventana de oportunidad para mostrar los aspectos positivos en un ámbito como la CMR, que en el imaginario colectivo ha estado predominantemente asociado a situaciones (reales, por cierto) de contaminación, suciedad y enfermedad. De modo progresivo, se ha ido dando lugar a una valorización de los territorios de referencia por parte de los actores involucrados, se los fue dotando de una historia y de significados simbólicos e identitarios.

También trajo consigo toda una serie de cambios en las formas concretas de control territorial previas: en torno a los derechos de propiedad de los privados y a su posible accionar sobre las tierras; en la incipiente jerarquización de la política ambiental a nivel nacional, provincial y municipal; en el reparto de poderes y división de responsabilidades entre las diferentes instancias y niveles de gobierno en la toma de decisiones. Son múltiples los desafíos y potencialidades que esto supone para pensar la política de protección ambiental y de creación de áreas protegidas en espacios urbanos, poniendo en tensión los intereses y lenguajes de valoración de actores enfrentados a la vez que evidenciando la necesidad de participación y acuerdos con las poblaciones locales.

En suma, el caso de análisis da cuenta de los debates y controversias existentes en el marco de la declaración, implementación y gestión de reservas naturales en general (alcances y límites de las autoridades de aplicación, disputas interjurisdiccionales, visiones de la naturaleza y del territorio contrastantes, apertura a la participación y co-gestión de las poblaciones locales, etc.). Pero más aún, pone en evidencia una serie de tensiones propias del contexto urbano

ISSN 1900-0324

en el cual se insertan. Entre las principales, la continuidad de los impactos antrópicos y la tensión entre los derechos humanos (al territorio, a la vivienda digna, a la salud) y los derechos de la naturaleza. Estas controversias nos permiten indagar los diversos modelos de desarrollo en juego y los escenarios a futuro posibles.

Referencias

ACUMAR (2010a). Segundo Relevamiento en la Laguna de Rocha. Recuperado de:http://www.acumar.gob.ar/Informes/Control/CalAmb/rocha2julio.pdf

ACUMAR (2010b). Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Recuperado de http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abril2011/Abril2011_link.pdf

ACUMAR (2010c). Acumar en toda la Cuenca. Recuperado de http://www.acumar.gob.ar/mapa-cuenca/

ACUMAR (2015). Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales. Julio de 2015. Recuperado de: http://www.acumar.gob.ar/content/documents/8/4508.pdf

Aves Argentinas (s.f.). *Reservas Naturales Urbanas. Una alternativa posible para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades de la Argentina*. Buenos Aires: Aves Argentinas.

Azuela, A. y Mussetta, P. (2005). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, 1(16), 191-206.

CELR (2010). Impactos actuales y potenciales sobre Laguna de Rocha. El mayor humedal de la cuenca media del Rio Matanza. Mimeo.

Chebez, J. C., Gasparri, B. y Athor, J. (2012). Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad. En J. Athor (Ed.), *La historia de su paisaje natural* (pp. 390-409). Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Cuerpo Colegiado (2009). Cuenca Matanza Riachuelo - Informe 2009. Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20CC%202009.pdf [23/10/2014].

Cuerpo Colegiado (2015). Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recuperado de http://farn.org.ar/archives/18475

De Francesco, V., Manzione, M. y Domnanovich, R. (2003). *Las Reservas Naturales Urbanas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe final de diagnóstico*. Buenos Aires: Aves Argentinas-AVINA.

De Magistris, A.; Furman, C. y Baigorria, J. (2014). Reserva natural provincial Santa Catalina: Historia, biodiversidad y participación comunitaria en la protección del último pulmón verde de Lomas de Zamora. R*evista de Divulgación Técnica Agropecuaria, Agroindustrial y Ambiental*, 1(1), 21-22.

Faggi, A. y Breuste, J. (2015). *La cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas*. Buenos Aires: UFLO.

FARN. (2014). Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida. Recuperado de http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf

Fernández, L. y Garay, D. (2013). B*iodiversidad Urbana. Apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS.

Galindo, C. y Delgado, J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. Problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(147), 187-216.

Giarracca, N. y Teubal, M. (2010). Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *ALASRU* (5), 113-133.

Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Quid 16* (4), 115-136.

Kandus, P.; Quintana, R.; Minotti, P.; del P. Oddi, J.; Baigún, C.; González Trilla, G. y Ceballos, D. (2011). Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios. En P. Laterra, E. Jobbágy y J. Paruelo (Eds.) *Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (pp. 265-290). Buenos Aires: Ed. INTA.

López Pérez, J.; Delgado Gómez, D. y Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 29-41.

Malpartida, A. (2011). *Niebla del Riachuelo. Antecedentes y estudios actuales sobre la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo y otros afluentes al Río de la Plata*. Buenos Aires: Fundación MAE.

Martínez Alier, J. (2006). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.

Melé, P. (2014). *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México.* México: UAM-CEMyC. Juan Pablos Editor.

Merlinsky, M. G. (2013a). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, M. G. (2013b). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En M. G. Merlinsky (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 19-60). Buenos Aires: Ciccus.

ISSN 1900-0324

Morello, J. y Rodríguez, A. (2001). Funciones educativas de las manchas de naturaleza en las ciudades y sus bordes: el Caso de Buenos Aires. En M. Mancione, V. De Francesco y A. Bosso (Eds.) *Reservas Naturales urbanas en la Argentina. Una respuesta ambientalista para mejorar nuestra calidad de vida* (pp. s/d). Buenos Aires: Aves Argentinas.

Perelman, P. et al. (2013). Use of visitors' perception in urban reserves in the Buenos Aires metropolis. *Urban Ecosystem*, 16(4), 841-851.

Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.). (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján.* Buenos Aires: Imago Mundi.

Sabatini, F. (1997). Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas. *EURE*, XXII (68), 77-91.

Schmidt, M. (2015). "Donde todo es marrón, preservar una zona verde". Áreas de protección ambiental en contextos urbanos, el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo (provincia de Buenos Aires, Argentina). En N. Giugou, *Diálogos, prácticas y visiones antropológicas desde el sur.* Ponencia llevada a cabo en la XI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo, Uruguay.

Schmidt, M. (2016). "De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas": Política ambiental y ordenamiento del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha. En M. G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 315-349). Buenos Aires: Ciccus.

Silvestri, G. (2003). *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Prometeo.

Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL*, XIII (32), 15-38.

Toro Vasco, C.; Velasco Bernal, V. y Niño Soto, A. (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 55-65.

Zuleta, G.; Guida Johnson, B.; Lafflitto, C.; Faggi, A.; De Magistris, A.; Tchilinguirian, P.; Weissel, M. y Zarrilli, A. (2012). Rehabilitación de ambientes perdidos en megaciudades: el caso de la cuenca Matanza Riachuelo. En J. Athor (Ed.), *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural* (pp. 445-459). Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

ISSN 1900-0324

Lista de siglas

Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)

Cuenca Matanza Riachuelo (CMR)

Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Reservas naturales urbanas (RNU)

Cómo citar

Schmidt, M. A. (2016). Expansión de la frontera urbana y áreas de protección ambiental en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Papeles de Coyuntura*. 42. 138-161. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

06

GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS

El caso de Pilar (Argentina)

Alejandro Mendoza Jaramillo[1]

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. (Colombia)
Facultad de Artes

Resumen

En este artículo se evalúa de qué manera se adoptaron y transformaron los mecanismos de gestión urbanística –leído a través de tres dimensiones ad hoc– a las necesidades de regulación del fenómeno de las urbanizaciones cerradas durante las dos últimas décadas (inflexión 1990-2000) en el municipio de Pilar-Argentina. En cuanto a lo metodológico, se remite a un estudio retrospectivo del fenómeno urbanístico, con el fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos y procesos. La hipótesis que se comprueba es que la gestión urbanística comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de Gobierno local a partir de ciertas reformas administrativas lo cual generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –debido a su desarrollo intenso–, la profusión de instrumentos urbanísticos y la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes, que terminan por demostrar la debilidad de los gobiernos locales en su tarea de ordenar el territorio de manera integral.

Palabras clave:

asentamientos, ciudad latinoamericana, desarrollo urbano, gestión urbana, planificación urbana.

1. Especialista y magíster en Planificación Urbana y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en procesos de gestión urbana en Colombia (Chía) y Argentina (Morón).
Actualmente, se encuentra inscrito en proyectos de investigación en el campo de las ciencias sociales (en el tema espacio público, parques y calidad de vida) y del urbanismo (proyecto "Proyecto urbano y arquitectura del territorio"); al tiempo que trabaja en la subdirección de Intervención del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. de la ciudad de Bogotá DC. Entre otras experiencias profesionales, está la docencia en seminarios relacionados con la demografía y el gobierno urbano en la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: almeja05@gmail.com

Abstract

The article assesses how were adopted and transformed urban management mechanisms –read through three ad hoc dimensions– to the needs of regulation the phenomenon of gated communities over the last two decades (inflection 1990-2000) in the municipality of Pilar-Argentina. In the methodological, it refers to a retrospective study of the urban phenomenon, to find the convergences and divergences in the actors, mechanisms and processes. The hypothesis that is tested is that the urban management began to fall significantly on the level of local government from certain administrative reforms which generated a contradiction between a local phenomenon with metropolitan implications because to their intense-development, the profusion of urban instruments and the reformulation of the instruments already in force, which eventually demonstrate the weakness of local governments in their task of ordering the territory holistically

Keywords:

Settlements, Latin American city, urban development, urban management, urban planning.

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Introducción[2]

El surgimiento de nuevas problemáticas y la profundización de otras existentes continúan siendo, hoy en día, los rasgos que definen al objeto de estudio de urbanistas, sociólogos urbanos y de todos aquellos interesados en la cuestión urbana; así como también, la preocupación de gran parte de los decisores técnicos y gestores territoriales. Problemáticas que fueron incididas por las lógicas de producción económica que se extendieron a lo largo y ancho del mundo occidental en las últimas décadas y que cobran mayor relevancia en consonancia con la aceleración del proceso de urbanización y "des-ruralización" poblacional.

Dificultades en el funcionamiento urbano ocasionadas por el aumento del parque automotor, la extensión descontrolada de la mancha urbana, la intensa contaminación de los recursos naturales (principalmente aire, agua y suelo), la

2. El presente artículo se deriva de la investigación desarrollada en el marco del grupo de investigación "Proyecto Urbano y Arquitectura del Territorio" de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia –sede Bogotá DC-.

dependencia a una fuente de energía altamente contaminante e ineficiente en rendimiento, la paulatina pérdida de espacios públicos de socialización junto con la consolidación de nuevos escenarios privados, entre otras, son moneda corriente en la actualidad y es por ello que cada vez más tipos de actores centran sus agendas de estudio y acción en la cuestión urbana en general y la gestión urbanística en particular.

Los procesos económicos, políticos y urbanos acaecidos en décadas anteriores, parecieron ser comunes y manifestarse de manera similar en todos los países latinoamericanos –incluidos los suramericanos–. Esto se dio con patrones espaciales imbuidos culturalmente por los países desarrollados hacia finales del siglo XX. Sin embargo, sendas dinámicas fueron abordadas desde diferentes perspectivas por las administraciones locales, pues desplegaron una gestión urbanística –en adelante GU– con diversidad de instrumentos de intervención territorial de acuerdo con los recursos propios (v. g. escala territorial, factor ambiental disponible o formas de organización del Estado).

Producto de tales dinámicas resultaron diversas políticas urbanísticas, planes, proyectos y distintos tipo de actuación, cuya formulación depende no sólo de los recursos de un determinado territorio (económicos, políticos, tecnológicos y sociales), sino que además están determinados por la forma de organización del Estado. Por lo que, por ejemplo, los mecanismos de GU de un país organizado en forma de república unitaria serían diferentes a otro que se rija por el sistema federal. De manera que aun cuando desde el contexto institucional se analice una misma dinámica urbana

> (…) no se debe separar la acción pública o políticas públicas (*policies*) del juego político o política (*politics*) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública. (Jolly, 2005, p. 65)

ISSN 1900-0324

Esto se entiende porque la GU[3] es tributaria de las dimensiones institucional y jurídica que definen a un Estado, aunque también juegan un papel determinante sobre ella las transformaciones que le son propias a sus marcos de referencia (socioeconómico y político-institucional). La transformación de los rasgos que definen a la GU, según el recorte temporal del que estemos hablando, nos hace pensar que su aplicación en un tema puntual, como lo son las urbanizaciones cerradas –UC en adelante–, debe presentar algunas evidencias concretas de dicho proceso. En este sentido, a continuación se describen las características que tomó la GU de las UC en el municipio de Pilar, Argentina, por lo que se hace una descripción de los instrumentos normativos de ordenamiento territorial aplicados durante las décadas de 1990 y 2000 frente al fenómeno urbanístico señalado.

La **hipótesis** que fundamenta la investigación es que la GU de las UC comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de Gobierno local, a partir de las reformas administrativas ocurridas en la inflexión 1990-2000. Esto generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –debido a su desarrollo intenso– y la profusión de instrumentos urbanísticos locales, que resultaron en

3. Se entiende por *gestión urbanística* al conjunto de acciones, instrumentos y procesos que, desde las administraciones públicas de gobierno, se establecen con el fin de regular las dinámicas de ocupación y uso del suelo (sea rural, suburbano o urbano), preservar el interés público por encima del privado y conducir al conjunto social a un modelo de desarrollo integral y equitativo. En ella se expresa el pensamiento político que la atraviesa (articula a los distintos actores decisores -técnicos o políticos- con las fuerzas de la sociedad civil -individuales, empresas u organizaciones-.

normativas fragmentarias que buscaron regular las UC y viabilizar o legalizar los emprendimientos generados fuera del marco normativo vigente.

Conocer de qué manera se adoptaron y transformaron los mecanismos de GU a las necesidades de regulación del fenómeno inmobiliario durante las dos últimas décadas en el municipio de Pilar, resulta el **objetivo** del presente artículo. Al mismo tiempo, se intenta ampliar el campo de conocimiento existente sobre la GU en la escala de los gobiernos locales, es decir, desde una perspectiva analítica más amplia.

Finalmente, el **orden expositivo del texto** es el que sigue: en los dos primeros apartados se hace una lectura vertical o profunda sobre los instrumentos de GU detectados en Pilar en las décadas 1990 y 2000. A continuación, se hacen algunas reflexiones finales sobre los principales problemas, retos y propuestas de intervención que se pueden detectar de la descripción hecha. Por cuestiones de espacio, las descripciones, el análisis comparativo y la formulación de resultados se presentan de forma sintética y acotada, aunque se recomienda consultar las referencias bibliográficas al final del texto para profundizar en los temas tratados.

Metodología

En cuanto a la **propuesta metodológica e instrumental**, se considera la investigación desde una perspectiva hipotético-deductiva por lo que se remite a un estudio retrospectivo de un fenómeno en un territorio específico, seleccionado de entre otros tantos posibles. Esto con el fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos y procesos, para llegar a conocer cuál ha sido el rol que el nivel de Gobierno local ha jugado a través de la GU y sus instrumentos de intervención.

ISSN 1900-0324

Cabe destacarse que el estudio del fenómeno de las UC en el territorio municipal no constituye el eje de análisis central del presente trabajo, pues ha sido ampliamente abordado desde diferentes perspectivas por la literatura académica (Cabrales, 2005). Por el contrario, éste funcionará a manera de apoyatura para indagar la relevancia del factor institucional en la GU que hay en el municipio de Pilar. Se recurrió al fenómeno de las UC, aunque otros fenómenos urbanos también hubieran podido servir para el mismo fin –cada uno con sus especificidades–, pues la relación entre la institucionalidad y las UC[4] constituye en un tema con poco abordaje o desarrollo académico debido a la complejidad que inviste. Aquí nos referimos a procesos urbanos característicos de la inflexión de los siglos XX y XXI tales como centros comerciales o parques industriales.

En el caso de la presente investigación, interesaba elegir un municipio que cumpliera con las siguientes características básicas: haber experimentado un crecimiento poblacional intenso en las últimas décadas (verificable en los dos últimos periodos intercensales); contar con equipamientos e infraestructura de gran tamaño con funcionalidad regional; estar localizado en un radio no mayor a los 60 kilómetros de distancia de la ciudad principal de un área metropolitana; poseer en su territorio un 'circuito' considerable de UC, y por último, que se pudiera reconocer alguna acción del Estado en materia

4. A los fines del artículo, por UC se comprenden aquellos resultados o productos inmobiliarios del proceso urbanizador, llevado a cabo principalmente por agentes, cuya característica distintiva es el cercamiento físico que sirve para la delimitación de fronteras, sin importar sus dimensiones, equipamientos internos, densidad, valor del suelo o de los requerimientos para la compra de una vivienda, siendo el cerramiento físico la única condición excluyente.

de GU de las UC presentes. Así, dentro de las múltiples opciones existentes, se escogió a Pilar (Buenos Aires, Argentina)[5].

Ahora bien, para hacer la comparación de la gestión urbanística de las UC y ante la magnitud de las transformaciones experimentadas en el marco temporal de los últimos veinte años, se consideraron dos recortes temporales: el primer periodo, década de los noventa –corresponde con la consolidación de las políticas económicas neoliberales en el país, la expansión de las UC en el territorio y de reforma institucional del Estado (vía descentralización administrativa)–, y el segundo recorte, por su parte, correspondiente a los años dos mil –evidencia el reajuste institucional de las políticas de Estado en materia de GU–.

Al mismo tiempo, debido a que estamos hablando de procesos que dependen de los distintos niveles de gobierno que hacen al país, en el artículo se desarrolla una descripción a profundidad a través de unas dimensiones de análisis de la GU en la escala del Gobierno local, a saber: Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística[6], propiedad del

5. Pilar es un caso paradigmático en lo que a UC se refiere, en virtud de que experimentó la concreción de tales inversiones inmobiliarias con mayor fuerza que los otros municipios metropolitanos. En este sentido, las intensas dinámicas metropolitanas, que determinaron su desarrollo suburbano, se explican en parte por las buenas condiciones ambientales y paisajísticas que ofrece y por su localización estratégica e infraestructura, que aseguran una fluida conectividad con Buenos Aires, lo que ha permitido que se cuente con alrededor de 300 proyectos instalados actualmente.
6. La dimensión está compuesta por dos subdimensiones: nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística y nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos.

ISSN 1900-0324

suelo[7] y gestión urbanística y ejecución del planeamiento[8] (ver Tabla 2).

Estas dimensiones se construyeron a partir de lo argumentado por autores como Jolly (2005), Maldonado (2013) y García-Bellido (2001), los cuales señalan que éstas contienen las subdimensiones, o aspectos básicos, de la GU sobre las que se puede estructurar una lectura comparativa. En el mismo sentido, las dimensiones ofrecen un breve panorama de subtemas como las regulaciones (formas institucionalizadas de cohesión y validación social), de jurisdicciones o distribución de competencias (composición interna del sistema jerárquico de gobierno) y de cómo estas dos se implementan en el territorio (aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal).

Respecto a las **fuentes de información**, se recurrió a fuentes primarias y secundarias.

7. Esta dimensión considera la existencia de instrumentos normativos que restringen/condicionan la propiedad del suelo como derecho absoluto. Esto a través de la definición explícita de la función social y ecológica que debe tener la propiedad, así como de las capacidades de reacción administrativa que tiene el nivel de gobierno correspondiente para sancionar el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos.
8. La dimensión está conformada por ocho aspectos: tipología de los planes implementados; existencia de procesos de participación ciudadana en las dinámicas de gestión urbanística; grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística; utilización de regiones como instrumento de gestión y control territorial; definición e implementación de estándares urbanísticos de calidad ambiental; posibilidad de utilizar mecanismos de captación de plusvalías para el financiamiento urbano; necesidad de contar con autorización o licencia para urbanizar y por último, suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas.

Entre las primeras, se realizó una entrevista a la funcionaria encargada de la oficina de planeamiento del municipio, Graciela Merlotti, que nos brindó su opinión sobre la situación actual de la GU en general y de los procesos ocurridos frente a las UC en particular. Entre las fuentes del segundo tipo, se recurrió a los instrumentos normativos locales, con los cuales se adoptaron los lineamientos para el ordenamiento del territorio municipal y que sirvieron para la regulación en la instalación de las UC.

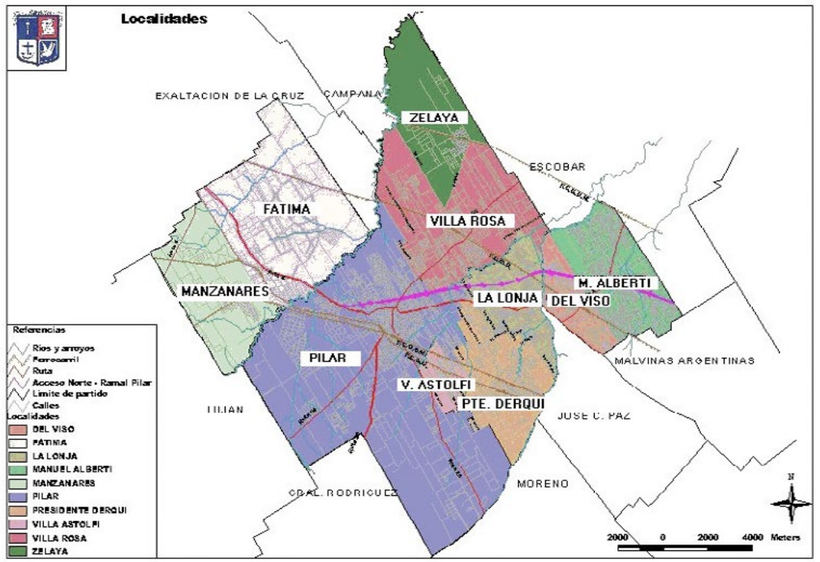
Resultados

Primer recorte temporal: década de 1990

Pilar, por pertenecer a la Provincia de Buenos Aires, se ciñe a los instrumentos normativos definidos por dicho nivel o por el Gobierno Nacional. Como instrumento propio, el municipio cuenta con un Código de Zonificación (Ordenanza 10/85) y de Edificación (Ord. 25/85), con los cuales regula los usos del suelo según las distintas zonas en las que se divide el territorio del partido. A estos se agrega el Plan de Gestión aprobado en años recientes, que abarca planes, programas y proyectos de largo alcance –hasta el año 2020–, aunque no constituye propiamente en una herramienta de GU, pues establece una serie de lineamientos para distintas dimensiones a trabajar, sin que se definan claramente cuáles son los instrumentos de actuación.

ISSN 1900-0324

Municipio de Pilar y las localidades que lo conforman. Figura 1



Fuente: Municipalidad de Pilar (2013).

En lo que respecta al Código de Edificación (Ord. 25/85) –como instrumento técnico que define aspectos específicos dentro de las edificaciones (como el fondo de pasillo, el tema las dimensiones o la edificación de un predio con respecto al entorno general)– ha servido para aspectos más acotados que el Código de Zonificación (Ord. 10/85). En el año 2008, el Concejo Deliberante aprobó una propuesta de modificación que buscaba ampliar la cantidad de pisos edificables en determinadas zonas del municipio. Con esta se intentó actualizar el código, dando respuesta a la intensiva construcción que presenta el partido, al tiempo que sería útil como medida para atraer nuevas inversiones: "(…) se trata sólo de un piso más al permitido actualmente en zonas donde podría llegar a haber un barrio cerrado cerca, pero no en todas. Así evitamos el mecanismo de excepciones, actualizamos el código de edificación y favorecemos las inversiones (…)" (Diario Pilar de todos, 2008).

Igualmente, el Concejo Deliberante aprobó la creación de dos nuevas zonas en el partido (Zona de Banda A y Banda R1), en torno al nodo comercial de la autopista Panamericana. En ellas, se recibirían los usos comerciales, administrativos, servicios, educación, recreación, residencial, y otros usos de carácter metropolitano (Ord. 49/05). Con el fin de promocionar la densificación en altura, se autorizó la construcción de un piso más en el centro de manzana de algunos sectores, en cuyo caso no generase un impacto ambiental excedente (Ord 2172/08), o en proyectos cuyos usos fuesen para vivienda multifamiliar u hotelería (Ord. 257/04). Al revisar otras ordenanzas, cuyo contenido reglamentario está referido al Código de Edificación, se encuentra que hubo aproximadamente diez modificaciones al articulado original, aprobados en su mayoría durante la primera década de los años dos mil (las últimas ordenanzas en ese sentido fueron la 16/10, 278/10 y 403/10).

Fotografía de la Plaza 12 de Octubre en el casco urbano de Pilar. **Figura 2**

Fuente: Google maps 2014 recortada y retocada por el autor

En lo que refiere al Código de Zonificación (ver Tabla 1), convalidado por el gobierno provincial a través del Decreto 8.763/86, es válido destacarse que si bien constituye en el instrumento superior en materia de gestión local ha experimentado múltiples modificaciones durante sus casi tres décadas de vigencia, la mayoría de ellas complementarias. De esta manera, al revisar el digesto de ordenanzas del Honorable Concejo Deliberante de Pilar,

se puede descubrir la aprobación de una serie de ordenanzas con las cuales se autorizaba a hacer modificaciones a la zonificación original, aceptar nuevos usos en zonas donde no se permitían, posibilitar la subdivisión de parcelas, así como otorgar a ciertos proyectos, la excepción al cumplimiento de los indicadores urbanísticos dispuestos. Al respecto, Batalla y Carballo (2005) sostienen que:

> Una de las consecuencias más notorias es que los emprendimientos inmobiliarios explotan territorios rurales que se fueron convirtiendo en residenciales. En otras palabras, la dinámica del mercado generó figuras que se convirtieron en un fenómeno urbanístico de gran significación para el caso local en términos de inversión económica, con distintas repercusiones en el medio social y en el medio físico. (p. 13)

Al hacer un recuento de las modificaciones sobre el documento original se puede encontrar que en los primeros cinco años de vigencia del código, tuvo alrededor de 36 modificaciones según distintas situaciones; principalmente relacionadas con el cambio de zonas para permitir la instalación de distintas actividades no residenciales –galpones productivos, industrias, parcelamiento– y la aprobación de excepciones para el desarrollo de actividades o usos del suelo que entraban en conflicto con la zonificación original. Sólo en seis casos se modificó la zonificación para permitir la instalación de una UC bajo la modalidad de Club de Campo[9].

La década de los noventa presentó un mayor ritmo de modificaciones sobre la Ordenanza 10/85, al tiempo que las situaciones que las provocaron se diversificaron (tales como las

9. En los años ochenta se dieron tres excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos establecidos, se creó una zona nueva (Zona de precinto industrial), cuatro permisos para subdivisión de parcelas y once ordenanzas estuvieron relacionadas con la aprobación de un uso diferente al establecido por el Código relacionados con actividades de producción.

ISSN 1900-0324

Ordenanzas 06, 22 y 112 de 1997). En este sentido, aumentó la cantidad de aprobaciones relacionadas con parcelas destinadas para fines residenciales, pero las relacionadas con actividades productivas prácticamente desaparecieron: mientras que se aprobaron 52 ordenanzas de usos residenciales, la mayoría para UC del formato de barrios cerrados, sólo se dio la aprobación a 3 parcelas para re-zonificarlas como Zona Rural, pues interesaba desarrollar actividades de explotación agrícola.

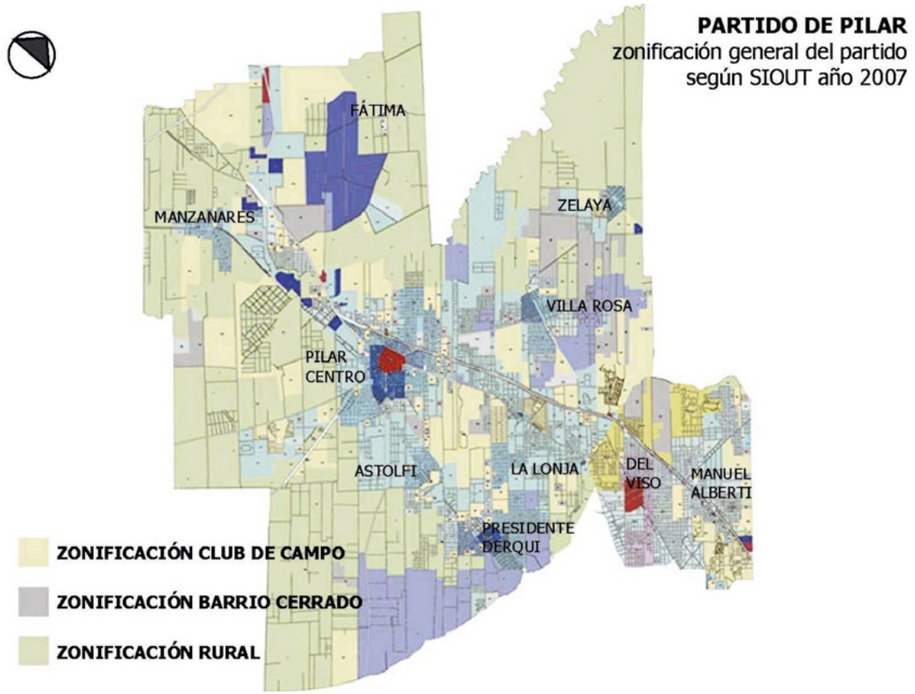
Zonificación del municipio de Pilar según los distintos acuerdos aprobados por el Concejo Municipal. **Tabla 1**

	Ordenanza 10 (1985)
Urbana	Zona comercial y administrativa (ZCA)
	Zona urbano residencial (ZUR)
	Subárea urbanizada (SU)
	Subárea semiurbanizada (SS)
Interfase suburbana y rural	**Zona residencial extraurbano (ZRE)**
	Zona industrial (ZI)
	Zona parque industrial
	Zona de precinto industrial
	Zona de usos específicos
	Zona residencial esparcimiento
	Zona club de campo
	Zona agropecuaria intensiva
	Zona servicio de ruta
	Zona agrícola intensiva

*Los textos en azul corresponden con aquellas zonas en las que se permitió la construcción de UC.

Fuente: Elaboración Propia.

Zonificación de Pilar según Acuerdo 10/85, destacando zonificación Club de campo, Barrio cerrado y Rural. **Figura 3**



Fuente: Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Urbano Territorial -SIOUT- (2007).

Cabe destacarse que durante el año 1997, el Gobierno local inició gestiones con la Facultad de Arquitectura de una universidad privada local para el diseño de un nuevo Código de Ordenamiento Urbano. Si bien este convenio trascendió mediáticamente al nivel nacional, nunca se expidió un nuevo Código de Ordenamiento Urbano, dejando esta materia como un pendiente para los siguientes gobiernos locales.

Por esta razón en el año de 1998, la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires envió un informe a Pilar en el que resaltaba el carácter inminente de la tarea de reformular el Código de Zonificación vigente en el partido. Según ese documento, las inconsistencias que presenta el instrumento, dada la falta de criterios objetivos que fuesen aplicables a todo el distrito, ha llevado a que se instale la tendencia de autorizar excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos y de re zonificar amplios sectores con el fin de permitir la instalación de nuevas UC. En este sentido, la aprobación de nuevos usos dentro de las zonas existentes y la cantidad de excepcionalidades registró un aumento importante en comparación con los años precedentes (las primeras sumaron 19 mientras en las segundas llegó a las 21 ordenanzas relacionadas).

Ahora bien, con respecto a la distribución de funciones y entidades provinciales encargadas de la convalidación de los proyectos de UC interesados en localizarse en el municipio, hasta mediados de 1997 esta tarea correspondió a la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, para luego pasar a la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales ubicada en La Plata (Decreto 2.568/97). Según el estudio hecho por Batalla y Carballo (2005), en el caso específico de Pilar, las convalidaciones iban retrasadas con respecto a la realidad pues los proyectos empezaban a comercializarse antes de estar autorizados por la Provincia, de manera que cerca de un 80% de los emprendimientos no estaba convalidado por la Provincia para entonces.

Segundo recorte temporal: década de 2000

La primera década del siglo XXI mostró una nueva lógica de intervención sobre el territorio en virtud que desde la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano, se está evitando aprobar ordenanzas que constituyan excepciones al cumplimiento del Código de Zonificación o Edificación, hasta tanto no se reformulen dichos instrumentos:

> Algunas ordenanzas ayudan, pero ahora tratamos que no sean casos particulares pues hay algunos casos que ya no están articulados, como por ejemplo el decreto de altura... se trata de evitar el Concejo Deliberante, sino es como que generamos más particularidades que generalidades y entonces ¿para qué sirve la ley general? (...) No estimulamos que se vaya a pedir casos particulares porque hay mucha flexibilidad, hay una ordenanza, y otra, y hay cosas que se van acomodando. Así que eso, se evita que proliferen las normativas y los casos particulares. Se busca que se aplique la normativa existente para todos los emprendimientos. (G. Merlotti, comunicación personal, 2013)

Aun cuando no se logró frenar completamente la aprobación de las ordenanzas excepcionales o de rezonificación, cabe destacarse su reducción es notable en los años dos mil: sólo se otorgaron 11 permisos para el desarrollo de nuevos emprendimientos residenciales, 9 aprobaciones de actividades no permitidas por el Código vigente, 1 ordenanza relacionada con la subdivisión de parcelas y apenas 10 excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos de la norma.

En el mismo sentido, desde una postura que pretende analizar los costos y beneficios que representa la instalación de ciertos usos y actividades en el territorio, se han proferido normativas que buscan abordar e intervenir sobre temáticas complementarias: normas ambientales (Ord. 1.365/12 y 099/12)[10], de vivienda multifamiliar (Ordenanzas 290/03, 2.840/05), de estímulo a actividades agrícolas (Ord. 247/06) y de estacionamientos (Ord. 2.010/10). De estas normas a continuación merece detenerse en algunas a explicar los aspectos más relevantes:

ISSN 1900-0324

En el año 2000, se promulgó la Ordenanza 95, la cual surge a partir de la expedición del Decreto provincial 27/98, por lo que cumpliría con el papel de reglamentar en el partido todo lo relacionado con la instalación de UC del formato barrio cerrado. Esto en virtud de que es imprescindible preservar las distintas características urbanísticas que caracterizan al municipio. En este sentido, el instrumento define al barrio cerrado como: "todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento" (Ordenanza 95/00). A su vez, exige que los cercos perimetrales sean transparentes[11], que los proyectos presenten Estudio de

10. De reciente expedición, la Ley de Humedales intenta regular los factores naturales sobre los que se instalan las UC. De acuerdo con la directora de Planeamiento Municipal, existe mucho desconocimiento al respecto, tanto de parte de los inversores como de los encargados de ejercer la GU. Ello se refuerza con la falta de injerencia y poder de decisión que tiene la municipalidad en el tema de los recursos naturales de su propio territorio, pues es potestad del nivel provincial. Así, señala la necesidad de que los recursos hídricos sean tema de agenda interjurisdiccional entre los distintos municipios y el nivel provincial.
11. Por ello, y gracias a las nuevas funciones municipales otorgadas por el nivel provincial, el Gobierno local ha estado sugiriendo a los promotores de los nuevos proyectos, la construcción de un cerco constituido por un rondín vial, alejado de las parcelas residenciales privadas, con el que se permita mejorar la visibilidad de los espacios interiores-exteriores de la UC. Según la Directora de la Secretaría de Planeamiento de Pilar, este modelo ha sido implementado en varias urbanizaciones del partido.

Impacto Ambiental, aseguren la prestación de servicios públicos domiciliarios (agua potable, servicios sanitarios, manejo de residuos y cableado necesario), así como prohíbe que las UC puedan ocasionar perjuicio a terceros respecto de la trama urbana (o afectando ejes de crecimiento). En lo que se refiere a la gestión de este tipo de UC, especifica que deben tramitarse a través de la Ley Nacional 13.512 u optar por el régimen jurídico establecido por el Decreto 9.404/86.

En 2003, se aprobó la Ordenanza de Regularización de emprendimientos urbanos, Ord. 290/03, en la que además de reconocerse los vacíos normativos del Código de Zonificación en relación a las UC del formato de viviendas multifamiliares, se formularon algunos lineamientos específicos en la materia con los que se intenta diferenciar ese tipo de UC de otros como los barrios cerrados. Sin embargo, aun cuando en la Ord. 290/03 se reconoce la existencia de un vacío normativo que regule el formato específico, en el municipio se siguieron aprobando distintos proyectos como vivienda multifamiliar sin que mediaran los estudios técnicos necesarios que avalaran dichas propuestas, aun cuando la figura del proyecto correspondía más con la del barrio cerrado. De hecho, esto quedó evidenciado posteriormente cuando:

> esos emprendimientos que se aprobaron en el ámbito municipal como *viviendas multifamiliares*, se comercializaron y se venden aún hoy como "barrios cerrados", o "barrios privados", algunos de ellos incluso cuentan con convalidaciones técnicas finales otorgadas por la provincia reconociéndolos como tales, sin que el expediente de Prefactibilidad y Factibilidad hubiera tenido intervención municipal fehaciente. (Batalla y Carballo, 2005, p. 15)

Posteriormente, a través de la Ordenanza 2.840/05, se promulgarían algunas disposiciones municipales adicionales respecto al tema. En la actualidad, esta última ordenanza es la que regula a nivel local la gestión de las UC de este formato específico (viviendas multifamiliares).

En el año 2005, se propuso reformular el Código de Zonificación vigente debido a la grave

ISSN 1900-0324

desactualización de sus contenidos frente a los diversos fenómenos urbanos que acaecían en un municipio que se había transformado completamente en las últimas tres décadas. Entre los argumentos de quienes apoyaban su revisión, se encuentran: la necesidad de ajustar el instrumento para armonizar las distintas normativas complementarias que se habían proferido durante su vigencia; se fortaleciera el componente de atracción de inversiones comerciales (para la creación de corredores comerciales sobre las rutas Panamericana y 8 principalmente), y se solucionara el problema que presentaban algunos emprendimientos ya instalados, cuya convalidación no fue aprobada por la Provincia, por lo que permanecían en situación de irregularidad dominial[12].

El proyecto del nuevo Código de Zonificación buscaba zonificar como urbanos y residenciales los sectores que figuraban como complementarios, rurales e incluso industriales, dado que esa última clasificación no permitía la subdivisión de predios en pequeñas parcelas, lo que constituyó un desincentivo para la llegada de inversiones al municipio. De acuerdo con el *Diario Pilar de todos* (2005), el proyecto pretendía unir el casco urbano del partido con el nodo comercial del Kilómetro 50, en cuya interfase se localizarían todos los servicios deseados: viviendas multifamiliares, comercios, centros comerciales, concesionarios de automóviles, hoteles y complejos de oficinas. De esta manera, se combinaría el

12. Según Batalla y Carballo (2005), en Pilar se pudo encontrar casos en los que la gestión de las convalidaciones (tanto preliminar como final), empezaba mucho más tarde que el inicio de las obras; es decir, se estaban comercializando los lotes correspondientes a alguna UC aún sin contar con los permisos correspondientes. A fines de los años noventa cerca del 80% de los emprendimientos no estaban convalidados por la Provincia y en 2004 apenas uno de cada cuatro proyectos, contaba con dicho requisito. Aún con este panorama, no hubo sanciones de ningún tipo.

centro –shopping a cielo abierto que contiene la historia del municipio– con el nodo comercial más importante de Pilar. A su vez, se permitiría el aumento de la densidad poblacional con el cambio de los indicadores urbanísticos para la zona delimitada por las rutas Panamericana, 8 y 25, así como en la calle Chubut. Sin embargo, la falta de mecanismos que castigaran a aquellos nuevos emprendimientos que no cumpliesen con la normativa y la inexistencia de una propuesta que significara una reformulación real del Código vigente dificultaron su aprobación en el Concejo Deliberante.

En el año 2011, se hizo una nueva propuesta para reformular el Código de Zonificación, esta vez, para favorecer la producción de viviendas multifamiliares. En este caso se intentó modificar el artículo 9 de la Ordenanza 10/85, el cual establece la densidad demográfica permitida en las construcciones de las diferentes zonas del partido para permitir la construcción de viviendas unifamiliares y multifamiliares tipo I y II en suelo clasificados como Urbano Residencial y Complementario Residencial, aun cuando las parcelas no contaran con las redes de agua y cloacas. Nuevamente, se destacó la necesidad de regularizar la situación legal de diversos emprendimientos ya instalados –especialmente los proyectos tipo I–, como mecanismo para mejorar las finanzas de Pilar vía recaudación tributaria. Por esto, se creía que la regularización permitiría cobrar impuestos a la propiedad que serían más acordes con la realidad y que mejorarían sustancialmente la capacidad de financiación municipal (Diario Pilar de todos, 2011).

En esta segunda oportunidad, se cuestionó la flexibilización de los requisitos exigidos a los inversores inmobiliarios, como por ejemplo en lo referente a los servicios públicos de red. Esto no sólo era preocupante, sino que además, representaba el ofrecimiento de todos aquellos espacios verdes que aún quedaban libres como potencialmente urbanizables. Ello constituiría la pérdida de la "marca registrada" de Pilar, el verde, lo que hizo que la propuesta de reformulación del Código de Zonificación fuera nuevamente rechazada.

ISSN 1900-0324

Actualmente, se considera que hacer una reformulación al Código implica un esfuerzo técnico que el municipio no está en la capacidad de afrontar por diferentes razones: la falta de personal capacitado que se haga cargo; la gran cantidad de solicitudes y funciones por las que debe responder el municipio; los tiempos y costos que implicaría llevar a cabo un relevamiento del territorio o los engorrosos procesos de concertación y discusión del proyecto. Ante esta situación, queda en evidencia la poca capacidad técnica-institucional que tiene Pilar para hacer frente a los procesos en ciernes, aun cuando la planta administrativa de la municipalidad aumentó más de 70 veces en los últimos 40 años. Esto último, en palabras de Merlotti (comunicación personal, 2013) se explica por la imposibilidad de ajustar prioridades:

> ha cambiado, o sea hace 40 años había 40 empleados municipales, entre médicos, asistentes y administrativos, y ahora hay como más de 3000 y pico, entonces imagínate como creció … Yo pienso que como que nos enfocamos en lo urgente y se dejan otros temas de lado… porque lo urgente es lo urgente, y bueno… reconozco que hacemos mucho…, pero te das cuenta de lo difícil que es trabajar acá… Se trata de cubrir y gestionar la normativa que además, las UC son producto muy difícil, porque ser rígido no significa ser riguroso.

Ahora bien, cabe destacarse que en el 2003 el partido adhirió y ratificó con Provincia el convenio de descentralización administrativa en la gestión de las UC (Ley 1.727/02), de manera que en adelante, la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano quedó encargada de evaluar las solicitudes recibidas y de entregar a los proyectos la convalidación Técnica Preliminar y Final. El proceso de gestión y aprobación de una UC consta de tres pasos, todas en el ámbito del municipio: en la *viabilidad*, se hace una primera definición del porcentaje de tierras a ceder y de Responsabilidad Social Empresarial que debe entregar el proyecto (se calcula el valor aproximado de plusvalía correspondiente); en la *prefactibilidad*, se exigen unas condiciones que son generales, como las aprobaciones que corresponden

a las esferas extramunicipales, además de ciertos requisitos específicos según el proyecto a desarrollar; y por último, en la *factibilidad* o aprobación definitiva, se exige la entrega de dominio de las tierras cedidas a favor del partido y la constancia de cumplimiento de la RSE. Las cesiones de tierra en el municipio pueden ser de dos maneras: espacio verde, libre y público, externo a la UC, o para equipamientos comunitarios de los futuros habitantes de la UC, interno.

En los proyectos en que se necesite de alguna certificación provincial[13], los gestores o inversores son los encargados de hacer la gestión ante las instituciones provinciales correspondientes. La aprobación es anexada al expediente de la solicitud de licencia en la Secretaría de Planeamiento Municipal y constituye en requisito indispensable para entregar el certificado de factibilidad del proyecto.

Con la entrada en vigencia de esta normativa, no sólo se agilizaron los tiempos y trámites necesarios para la instalación de cualquier emprendimiento inmobiliario –en virtud de que redujo la cantidad de instancias y dependencias involucradas–, sino que también se concedió mayor autonomía a los gobiernos municipales en lo que tiene que ver con la GU y la planificación del territorio. En este sentido, ahora Pilar se limita a hacer cumplir el marco normativo expedido por la Provincia de Buenos Aires o por su órgano legislativo, el Concejo Deliberante Municipal (tiene la potestad de proferir ordenanzas con el mismo espíritu). Esto ha hecho que en la actualidad, el Gobierno federal no cumpla ninguna función específica, restringiendo su capacidad de acción a la expedición de los planes y leyes nacionales.

Uno de los aspectos en el que la Secretaría de Planeamiento Municipal decidió actuar

13. Aprobación de la aptitud hidráulica y de subdivisión de parcelas del proyecto, que continúan siendo potestad de las dependencias provinciales (a través del ADA o UPDS en el primer caso y Geodesia en el segundo).

ISSN 1900-0324

fue el del registro local de las UC localizadas en el territorio. De tal manera y a través de la Ordenanza 738 de 2003, se creó el Registro Municipal de Urbanizaciones Cerradas (RMUC), con el fin de regularizar la situación legal de cada una de las urbanizaciones instaladas. Sin embargo, vencido el plazo dispuesto por la Ley Provincial 1727/02, el Gobierno local reconoció que sólo 50 de las 184 urbanizaciones encuadradas en la norma presentaron la intención de inscribirse en el registro (Batalla y Carballo, 2005). Con esto quedó manifiesta la incapacidad administrativa para regularizar y unificar las diferentes situaciones dominiales, en las que se encuentran las UC instaladas en el partido.

Este tema quedó congelado diez años hasta que, en mayo del 2013, el Gobierno local volvió a tomar cartas en el asunto: se envió una citación a todos los administradores de aquellas UC que no están en el RMUC para que se acercaran a la Secretaría de Planeamiento dentro de los próximos 6 meses y regularicen su situación particular. Según Merlotti (comunicación personal, 2013), son tres las situaciones particulares de irregularidad que se está presentando: UC en zonas aptas aprobadas con documentación incompleta (es decir, con el expediente incompleto), en zonas aptas no aprobadas y en zonas no aptas no aprobadas. En caso de inasistencia por parte de alguno de los administradores citados, la Secretaría está autorizada para aumentar los impuestos de propiedad de todas las viviendas registradas en la urbanización a su cargo, hasta tanto no se presente en la Secretaría con los documentos solicitados:

> se categorizó todas las UC y los contribuyentes tienen que pagar más si están en forma irregular, entonces como muchos barrios tienen calles adentro pero que son públicas y las tienen cerradas, entonces como que estamos en una instancia de regularizar todo esta situación, se les ha dado unos 6 meses de plazo para que regularicen … El apercibimiento al contribuyente es el mecanismo concreto que tenemos. (G. Merlotti, comunicación personal, 2013)

Asimismo, el Gobierno local viene implementando una serie de instrumentos con los

cuales busca potenciar los aspectos positivos y generar una sinergia productiva en lo que se refiere a la influencia del barrio cerrado sobre el barrio abierto. Por ello, desde el 2008 se toma a cada nuevo emprendimiento cerrado como una empresa privada y se lo obliga a pagar una cuota de Responsabilidad Social Empresarial: "la UC es tomada como una empresa y tiene esa 'obligación moral' de acompañar al crecimiento total de la población, entonces que hace, cede en forma de bienes parte de la plusvalía que tenga" (G. Merlotti, comunicación personal, 2013).

El Decreto Municipal 2.690/08 crea el programa "RSE Construir capital social para el desarrollo" en el municipio. Define que las UC, además de cumplir con la cesión de tierras definida en las normas provinciales, deben entregar los bienes materiales que sean equivalentes a un porcentaje del valor de plusvalía establecido por el municipio, según las características propias del emprendimiento (puede ir del 1% al 5%). Las cesiones por RSE se definen a través de la negociación entre el desarrollador y la Secretaría de Planeamiento, por lo que se pueden hacer a través de la instalación de equipamiento público (del tipo luminarias, asfalto) o con bienes de capital destinados a la municipalidad (como herramientas de trabajo).

Durante este corto período de aplicación, se han pavimentado varios tramos periurbanos del municipio, entre otros la calle Basave en Villa Rosa y la calle Champagnant que conecta la Universidad del Salvador con la Panamericana. Según Merlotti (comunicación personal, 2013), la implementación del programa RSE ha generado una especie de "pull" entre las esferas pública y privada, en virtud de que el segundo invierte en cuestión de su política empresarial particular, mientras el Gobierno local acompasa, acompaña y presiona también para que se mejoren aquellos aspectos hacen falta en el municipio.

Otros dos hechos importantes de destacar en lo que refiere a la gestión local del municipio en el último contexto descrito son: primero, que a través de la Ordenanza 220/00 se buscó definir y convalidar las zonas establecidas en el Código de Zonificación original y el Decreto-Ley 11.459/96 –norma provincial que refiere a la radicación y habilitación de

ISSN 1900-0324

industrias–, y segundo, la autorización para cambiar los indicadores urbanísticos señalados en el Código de Edificación y de Zonificación con el fin de ajustarlos y armonizarlos. Esto se pudo ver reflejado en el aumento en la cantidad de pisos permitidos y la creación de dos zonas especiales en torno al nodo comercial de la Autopista Panamericana.

Sobre estos dos hechos, hay que decirse que si bien son esfuerzos por actualizar e integrar los distintos instrumentos –tanto del nivel provincial como local– con que se maneja el municipio y con los que se intentó reglamentar temas complementarios (hábitat, medio ambiente, actividades agrícolas, estacionamientos), su aplicación ha sido escasa debido al desconocimiento imperante entre los técnicos encargados y al especial interés que presenta el municipio en atraer más industrias y actividades relacionadas –como los depósitos "*just in time*" o de logística–, que en incentivar las actividades agrícolas, proteger el medio ambiente o de liberar suelos para construir vivienda social.

A su vez, el desconocimiento de la última normativa provincial en materia de acceso al hábitat (LAJH - Ley 14.449/12) estaría reflejando el incumplimiento en la puesta en vigencia de ese nuevo instrumento, lo que da como resultado la desactualización de las herramientas con que opera la Secretaría de Planeamiento y desaprovechando la oportunidad que brinda esa norma de hacer cobros de plusvalías y todo lo relacionado con las operaciones de regularización de viviendas informales.

Con este panorama, la inexistencia de un encuadre normativo actualizado, y la formulación de parches normativos que intentaron ser de arreglo a la carencia, permitió que los emprendimientos cerrados que se instalaron en zonas de baja ocupación pudieran gestionarse a través del régimen de la Ley 13.512/48, de 200-300 unidades funcionales, sin que se hicieran en todos los casos los estudios técnicos necesarios. Según Batalla y Carballo (2005), la inacción municipal permitió además que muchos emprendimientos no efectuaran la rectificación del plano de propiedad horizontal, ni hicieran lo propio con el Reglamento de Copropiedad.

Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí muestra un panorama en el que lo instrumentos normativos han resultado insuficientes e ineficientes para llevar a cabo una gestión urbanística (GU) integral, lo que comprobaría que la localización intensiva de urbanizaciones cerradas (UC), a lo largo y ancho del territorio municipal, es producto del aprovechamiento por parte del mercado inmobiliario de los vacíos legales existentes y de la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes para darles un sustento legal (cambio de zonificación, decretos excepcionales entre otras modalidades). Esta situación manifiesta una debilidad por parte de la GU local en su tarea de ordenar el territorio de manera integral, pues por el contrario, "más que una normatividad que legitime a los cotos cerrados, existe una serie de ingredientes sueltos que se eslabonan para dar un sustento legal" (Cabrales y Canosa, 2001, p. 247).

Ahora bien, a manera de cierre del artículo, en este sub-apartado nos interesa hacer una lectura horizontal o comparativa de las dimensiones de la GU que se explicitaron en el apartado metodológico para complementar la descripción hecha hasta este punto (ver Tabla 2).

ISSN 1900-0324

Dentro de las particularidades encontradas en las dimensiones consideradas se puede ver que Pilar goza de una buena autonomía para ejercer las funciones del planeamiento, ejecución y control urbanístico en general, y de llevar a cabo la GU de las UC en particular. Esto en virtud de que el marco normativo del país establece que dicho nivel es el responsable primario del ordenamiento del territorio. En Pilar, se pudo encontrar que no sólo jugó un papel importante todo el proceso descentralizador de fin del siglo pasado, sino que en el año 2002, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar y otras municipalidades la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio (Ley 1.727/02). Sin embargo, cabe recordar que la Provincia mantuvo bajo su dominio la aprobación técnica de ciertos aspectos específicos del proceso, de manera que si bien se puede hablar de una autonomía condicionada, constituye en un reconocimiento mayor a la capacidad de autogestión que pueden tener los municipios al comparar en perspectiva con décadas anteriores.

En este sentido, el municipio cuenta con la potestad para expedir los instrumentos normativos con que se definieron los aspectos generales de ordenamiento del suelo a los que se debieron acoger tales proyectos residenciales (en particular el Código de Zonificación); además de que sobre las autoridades del nivel local de gobierno recayó la responsabilidad de emitir los instrumentos de aprobación que dan vía libre a la instalación definitiva de las UC (vía Ordenanzas). Una característica que marca la diferencia sustancial entre los instrumentos locales proferidos durante la década de los noventa de los emitidos en los años dos mil, es que la segunda década mostró unos instrumentos más completos, con unas autoridades locales más autónomas, que contaban con mejores capacidades para hacer frente a sus responsabilidades. Empero, estos siguieron resultando insuficientes para cumplir la tarea requerida.

En lo que se refiere a la dimensión "propiedad del suelo" y siguiendo con lo expuesto más arriba, se pudo encontrar que en el

caso de Pilar todavía no tiene incorporado tal noción en sus instrumentos, aún con la existencia de una ley provincial que sí lo considera y especifica medidas que propenden por ello (LAJH - Ley 14.449/12); como por ejemplo, la obligación a la que están sometidas las nuevas UC de hacer un porcentaje de cesión de tierras. Esto se puede explicar en virtud de que la Ley de Acceso Justo al Hábitat es de muy reciente expedición y todavía no se ha implementado de manera plena, precisamente por la controversia que suscitó su contenido.

Por su parte, el municipio cuenta con el poder coercitivo para castigar a los infractores de los compromisos urbanísticos adquiridos. Así, los códigos de Edificación y de Zonificación Municipal citan la aplicación de las sanciones establecidas en los artículos 93 al 97 del Título V del Decreto-Ley 8.912/77. En la actualidad, en el municipio se ha optado por suspender parcialmente las licencias de construcción autorizadas y a aumentar los impuestos locales a las UC que continúen en situación de irregularidad ante el gobierno provincial (es decir, que aún no han presentado los documentos para la convalidación provincial final).

De los temas que hacen a la dimensión "gestión urbanística y ejecución del planeamiento", se puede destacar que Pilar trabaja con planes operativos, en virtud de que define instrumentos que incluyen la ordenación física del suelo y que se traduce –en función del interés general– en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios. Éste es el caso puntual de los Códigos de Zonificación y de Edificación, así como del *Plan Estratégico Municipal Pilar 2020* (Municipalidad de Pilar, 2011).

Sin embargo, aquí cabe hacerse un énfasis en las falencias que presentan los instrumentos manejados en Pilar. En este municipio en particular, la falta de un criterio de ordenamiento urbano-territorial adecuado no sólo se ha reflejado en lo institucional –con la aplicación de instrumentos desactualizados o mediante las consecutivas excepcionalidades– y territorial –continuidad suburbana y mezcla de usos del suelo–. También se mostraría en el libre albedrio

ISSN 1900-0324

del que gozan las UC instaladas en el territorio, tanto para incumplir con sus respectivos máster plan –edificación parcial en muchos de los proyectos–, como en las demoras que existen para regularizar los títulos dominiales de los compradores (G. Merlotti, comunicación personal, 2013).

De otra parte, es válido destacarse que en el municipio se pudo encontrar un componente consolidado de participación ciudadana dentro de los procesos de planeamiento y gestión urbanística. Éste es derivado precisamente de las directrices especificadas en instrumentos normativos supralocales (provinciales), que fueron retomados por los instrumentos locales correspondientes. Dicha participación se ha aplicado a través de la Ley 1.727/02 y el Decreto-Ley 8.912/77, los cuales obligan a que las municipalidades aseguren la realización de audiencias públicas con la comunidad, para poder gestionar la aprobación de los proyectos de UC.

Otras características de la GU encontrada en Pilar durante las dos últimas décadas son: existe la posibilidad de modificar o revisar los instrumentos de gestión urbanística, siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación; se contempla la división del territorio local en zonas, estableciendo los usos permitidos, los admisibles con condiciones y los prohibidos, las edificabilidades máximas potenciales, así como algunos estándares de calidad ambiental que se deben respetar (estos son de aplicación directa y resultan relevantes al tema de las UC, tales como el cálculo de cesiones y áreas libres según el tipo de proyecto o el establecimiento de zonas para la protección ambiental).

Finalmente, se pudo encontrar que en Pilar se están aplicando mecanismos tendientes al cobro de plusvalías a las UC instaladas en el territorio a través de un instrumento particular: Programa de Responsabilidad Social Empresarial para las UC –Decreto Municipal 2.690/08–. Así, se podría decir que empieza a hacer un cobro retroactivo sobre todos aquellos proyectos de UC instalados como mecanismo de financiación urbana indirecta. Esto reflejaría la voluntad política de empezar a aprovechar los excedentes de valor que el mercado inmobiliario genera, para

redistribuirlo hacia otros sectores del municipio. Aunque esta última afirmación puede parecer bastante apresurada, en el sentido de que la recuperación de plusvalías ha sido de aplicación muy reciente, podría dar un halo de esperanza sobre la nueva perspectiva de gestión que se empieza a instalar en las instancias del Gobierno local argentino.

Para terminar, resta señalarse que dentro de las nuevas posibilidades de actuación con que cuenta el nivel local de gobierno en el marco del nuevo siglo, está la opción de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas si existe la necesidad. En Pilar, la década del noventa mostró un panorama en el que no se utilizó tal herramienta y recién hasta la primera década de los años dos mil, se vio la necesidad de hacerlo ajustando los requisitos exigidos a los desarrolladores inmobiliarios.

Dimensiones de la gestión urbanística en Pilar **Tabla 2**

ASPECTO	DEFINICIÓN
Unidades territoriales	15 localidades
Área total	355 km2
Población (2010-2011)	299.077
Densidad poblacional (por kilómetro)	842
Distancia de la ciudad capital	54 kilómetros
Cantidad de UC actualmente	Aproximadamente 300
Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística	
Nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística	Concejo Deliberante de Pilar a través de ordenanzas/ Intendente Municipal a través de decretos
Nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos	Administración municipal. De hecho, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio (Ley 1.727/02).

ASPECTO	DEFINICIÓN
Propiedad del suelo	
Los instrumentos normativos definen la función social y ecológica de la propiedad	No, pues la normativo provincial que define tales conceptos es de muy reciente expedición y la normativa local no ha sido actualizada (Acuerdo 10/85).
Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos	Si, la administración municipal tienen la capacidad de sancionar o abstenerse de aprobar licencias urbanísticas hasta tanto no se subsane la falta (convalidación ante el nivel provincial o faltas a la normatividad local/provincial). Los códigos de Edificación y de Zonificación Municipal citan la aplicación de las sanciones establecidas en los artículos 93 al 97 del Título V del Decreto-Ley 8.9l2/77.
Gestión urbanística y ejecución del planeamiento	
Tipología de los planes	Planes operativos, pues definen instrumentos que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo y que se traduce —en función del interés general— en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios.
Participación ciudadana en los procesos de gestión urbanística	Si, se establecen garantías expresas y precisas para la participación de los ciudadanos/administraciones públicas interesadas, independientemente de las formas y procedimientos de consulta (se establece en el Código de Zonificación).
Grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística	Si, existe la posibilidad de modificar o revisar el planeamiento siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación.
Calificación o zonificación de usos del suelo y su control	Si, se contempla la división del territorio local en zonas estableciendo los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos, edificabilidades máximas potenciales (se establece en el Código de Zonificación y en el de Edificación).
Estándares urbanísticos de calidad ambiental definidos desde el nivel local	Si, en el Código de Zonificación y de Edificación se retoma lo dispuesto por la normativa nacional y provincial.
Formas de obtención de los suelos para equipamientos públicos	Vía expropiación, cesión obligatoria y gratuita o por convenio. Es potestad de la administración local llevar a cabo tales mecanismos.
Utilización de mecanismos de captación de plusvalías (u otros)	Si, Aplicación de Responsabilidad Social Empresarial desde 2008 (con el Decreto Municipal 2.690/08)
Necesidad de autorización o licencia para urbanizar	Sí, es potestad de la administración local aprobar o no las solicitudes de licencias urbanísticas.
Posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas	Si, se ha aplicado hasta tanto no se convalide la solicitud ante el nivel provincial.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

Batalla, M. y Carballo, C. (2005). El papel ordenador del Estado y la expresión territorial de las urbanizaciones cerradas. *Revista Scripta Nova*, IX (194). Recuperado de http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-58.htm

Cabrales, L. (2005). Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica. En O. Gutiérrez (coord.), *La ciudad y el miedo.* Ponencia presentada en el VII Coloquio de Geografía Urbana. Gerona, Italia.

Cabrales, L., y Canosa, E. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: Los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Revista Espiral,* VII (20), 223-253.

Congreso de la Nación Argentina (30 de septiembre de 1948). Ley Nacional de Propiedad Horizontal [Ley 13.512/48]. Recuperado de. http://www.geocities.ws/fundacioncives/leyes_decretos/propiedad_horizontal/ley13512.html

ISSN 1900-0324

García-Bellido, J (2001). Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 32(127), 83-144.

Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (2 de mayo de 1985). Código de edificación del partido del Pilar. [Ordenanza 25/85]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/25-1985.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (30 de enero de 1985). Código de Zonificación para el partido de Pilar. [Ordenanza 10/85]. Recuperado de http://www.marcianobr.com.ar/wp-content/uploads/2015/08/Codigo-de-Planeamiento-Pilar.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (1997). [Ordenanza 06/97].Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/6-1997.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (1997) [Ordenanza 22/97. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/22-1997.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (1997). [Ordenanza 112/97]. Recuperado de http://www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/2428/112-1997.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2000). [Ordenanza 220/00]. Recuperado de www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/220-2000.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2000). [Ordenanza 95/00]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/95-2000.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2003). [Ordenanza 738/03]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/783-2003.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2003). Regularización de emprendimientos urbanos. [Ordenanza 290/03]. Recuperado de

www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/290-2003.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2004). [Ordenanza 257/04]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/257-2004.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2005). [Ordenanza 49/05]. Recuperado de www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/49-2005.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2005). Disposiciones sobre las viviendas multifamiliares en el partido de Pilar. [Ordenanza 2.840/05].

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2006). [Ordenanza 247/06]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/247-2006.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2008). [Ordenanza 2172/08]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/2172-2008.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2009). [Ordenanza 206/09]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/206-2009.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 16/10]. Recuperado de www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/4786/16-2010.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 2.010/10]. Recuperado de www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/4786/2010-2010.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 278/10]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/278-2010.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 403/10]. Recuperado de http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/403-2010.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2012). [Ordenanza 099/12]. Recuperado de

http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/99-2012.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2012). [Ordenanza 1.365/12].

Jolly, J.-F. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Revista Desafíos,* 12, 51-85.

Maldonado, M. (2013).Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia. En D. Erba (comp.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (24 de octubre de1977). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. [Decreto-Ley 8.912/77]. Recuperado de www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (27 de noviembre de 1986) Convalidación del Código de Zonificación propuesto por el municipio de Pilar. [Decreto 8.763/86]. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/86-8763.html

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (24 de diciembre de 1986). Reglamentación de los clubes de campo. [Decreto 9.404/86]. Recuperado de http://www.normativas.org.ar/ZNormativas/DecretosProvinciales/198609404.pdf

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (11 de junio de 1996). Regulación ambiental de la industria en la Provincia de Buenos Aires. [Decreto-Ley 11.459/96]. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/96-1741.html

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (11 de agosto de

1998). Algunas consideraciones referentes al ordenamiento territorial de Barrios Privados. [Decreto 27/98]. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/98-27.html

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (18 de julio de 2002). Programa de descentralización administrativa a municipios sobre gestión urbanizaciones cerradas. [Decreto 1.727/02]. Recuperado de http://www.arba.gov.ar/Intranet/legislacion/catastro/Decretos/dec01727-02.htm

Municipalidad de Pilar (2008). Creación del programa de Responsabilidad Social Empresaria: "Construir capital social para el desarrollo". [Decreto 2.690/08]. Recuperado de http://www.pilar.gov.ar/responsabilidad-social

Municipalidad de Pilar. (2011). *Pilar 2020. Gestión Estratégica.* Pilar: Municipalidad de Pilar.

Municipalidad de Pilar. (2013). Municipio de Pilar y las localidades que lo conforman [Figura]. Recuperado de http://www.pilar.gov.ar/

Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. (7 de agosto de 1997). La Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados mediante la aplicación de la Ley Nacional 13.512/48. [Decreto 2.568/97]. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/97-2568.html

Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. (12 de junio de 2012). Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH). [Ley 14.449/12]. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html

Redacción. (2005, 5 de marzo). Quieren atraer inversiones al distrito. *Diario Pilar de todos.* Recuperado de: http://www.pilardetodos.com.ar/20050305/nota09.html

Redacción. (2008, 13 de agosto). El Concejo avanza en la modificación del código de edificación. *Diario Pilar de todos.* Recuperado de: http://www.pilardetodos.com.ar/20080816/edificacion.html.

Redacción. (2011, 8 de febrero). Reformarán el Código de zonificación de Pilar para favorecer la construcción de multifamiliares. *Diario Pilar de todos.* Recuperado de http://www.pilardetodos.com.ar/201

ISSN 1900-0324

Cómo citar

Mendoza, A. (2016). Gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas: el caso de Pilar (Argentina). *Papeles de Coyuntura.* 42. 162-201. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

OPINIÓN

SECCIÓN

07

APUNTES PARA LA CONSTRUCCIÓN de una política de seguridad humana en las zonas de borde de la ciudad de Bogotá

Santos Alonso Beltrán[1]
Bogotá (Colombia)

Resumen

La seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los tópicos más importantes a la hora de calificar la gestión de los gobiernos locales. Aunque el horizonte de construcción de la seguridad ciudadana en Bogotá ha venido avanzando hacia una visión más compleja –que articula componentes adicionales al simple ejercicio policivo y de control punitivo–, hasta ahora la estrategia de seguridad no se ha modificado para incluir iniciativas específicas de acción al interior de las zonas de borde de la ciudad. Las dinámicas sociales en las zonas de borde, o de ruralidad urbana, ameritan un ejercicio aún más complejo que la seguridad humana desplegada al interior de la ciudad; el cual debe atender a sus especiales características de confluencia entre lo urbano lo rural Estas zonas son un espacio social de tránsito entre la adopción de las dinámicas urbanas y el mantenimiento de la vida campesina por parte de los habitantes. Una situación que genera múltiples procesos de conflictividad social. En este texto se busca definir el enfoque particular de una estrategia de seguridad para las zonas de borde de Bogotá y presentar algunos lineamientos prácticos de política pública, que al implementarse, redunden en mejoría en las condiciones de seguridad.

Palabras clave:
conflictividad social, desarrollo urbano, espacio urbano, planificación del desarrollo, ruralidad urbana, seguridad ciudadana.

1. Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público, ESAP. Ingeniero Industrial, Universidad Antonio Nariño. Magister en Estudios Políticos y RRII, y Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Universidad Nacional, ESAP, Universidad del Rosario, UMNG, UCC y FUAC. Investigador y asesor en diversas instituciones públicas sobre temas de seguridad ciudadana y conflicto armado con publicaciones en estos temas. E-mail: alonsobeltran687@gmail.com

PAPELES DE COYUNTURA 42
ISSN 1900-0324

Abstract

Public safety has become one of the most important topics to qualify the management of local governments. Although the horizon construction of public security in Bogota has been moving towards a more complex vision that articulates additional components to the simple police exercise and punitive control, so far the security strategy has not changed in particular to include specific initiatives action into the edge areas of the city. Social dynamics in the edge areas or urban rurality warrant an even more complex exercise that human security deployed within the city in view of their special characteristics of confluence between urban rural, these areas are a social space transit between the adoption of urban dynamics and maintenance of peasant life by the inhabitants, a situation that generates multiple processes of social unrest. This text seeks to define the particular focus of a security strategy for the edge areas of Bogota and present some practical public policy guidelines that when implemented result in improved safety conditions.

Keywords:

Settlements, Latin American city, urban development, urban management, urban planning.

La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de los habitantes de las grandes ciudades, y por ello, se han integrado a la agenda de las problemáticas públicas prioritarias que los gobiernos deben atender. Los paradigmas sobre seguridad ciudadana han venido cambiando de forma tal que, tras las visiones restrictivas y autoritarias, se ha venido instalando nuevos paradigmas más centrados en la co-responsabilidad, la auto-regulación, la convivencia y la solidaridad entre los habitantes y las autoridades. En las áreas de borde de las ciudades –donde confluyen tanto las prácticas urbanas como las dinámicas organizativas del mundo rural–, la seguridad ciudadana desde la perspectiva de seguridad humana se convierte en el eje fundamental de acción de las autoridades. Con ella, garantizan la convivencia de los habitantes de estas zonas, su integración en términos de derechos a las dinámicas urbanas y el respeto por su identidad cultural y su vocación como comunidades campesinas. El presente texto desarrolla una aproximación a un modelo de construcción de política pública en seguridad ciudadana para las zonas de borde.

Zonas de borde y ruralidad urbana: el afuera y el adentro de la ciudad

Las ciudades son el resultado de la construcción de dinámicas de concentración de actividades productivas y de poblamiento en áreas geográficas. La concentración de estas actividades genera el desarrollo de formas específicas de vida social, que se van constituyendo como prácticas sociales y, que ante la densificación poblacional y la necesidad de infraestructura, van conformando un adentro y un afuera de la ciudad. Las afueras de la ciudad son siempre territorios que no se han modificado de manera importante, zonas en las que la densidad poblacional es todavía baja y las actividades productivas; son también extensiones del mundo tradicional y campesino, anterior a la gran concentración urbana. La relación campo-ciudad es una de las preocupaciones más fuertes de la política pública de ordenamiento territorial, porque la sostenibilidad económica de los grandes centros urbanos depende en buena medida de los vínculos que se desarrollen con las zonas rurales, verdaderas despensas para las poblaciones citadinas.

La relación entre la ciudad y el mundo rural que la envuelve trae aparejada una intercomunicación entre entidades territoriales diferentes y por ello,

ISSN 1900-0324

puede formalizarse fácilmente. Esto se debe que está sujeta a las dinámicas del Gobierno nacional que prevén los canales, herramientas y prácticas gubernamentales que pueden ayudar a resolver los problemas. No se podría decir lo mismo de los espacios de ruralidad ubicados en el margen de la ciudad y que están englobados, por ello, en la misma entidad territorial y de gobierno.

En el caso colombiano, las ciudades parecen estar enclavadas en ámbitos rurales amplios que se constituyen en límites de la ciudad como espacio físico. Sin embargo, en la construcción de las ciudades, la zona rural aledaña ha sido fagocitada por la urbe y, en muchas ocasiones, la ciudad se construye como la integración de los territorios aledaños y la disolución de los límites que separaban el adentro del afuera de la ciudad. Bogotá, por ejemplo, ha ido engullendo a diferentes municipios, y estos a su vez han cedido a la presión de la conurbación, convirtiéndose en zonas incorporadas absolutamente a la dinámica urbana. Así de un distrito especial con 7 municipios anexos –a saber: Bosa, Suba, Usaquén, Engativá, Fontibón, Usme y Sumapaz–, se ha pasado a una metrópoli que ostenta el título de Distrito Capital de la nación que supera los 7 millones de habitantes, y en la que las área antes descritas ahora son partes del territorio urbano, convertidas en centros administrativos de las localidades que conforman el distrito.

Aun con todo lo anterior, al interior de Bogotá y en su periferia se encuentran vastas áreas del territorio capitalino, que pueden considerarse todavía espacios rurales. En estas zonas, la vida campesina tiene lugar con una dinámica muy diferente a la que ocurre en las áreas netamente rurales. La influencia de la gran ciudad es más fuerte y las ventajas y desventajas de estar en medio del caos urbano se manifiestan de manera dramática. Tal vez la influencia más compleja se ve en el ámbito de la seguridad, toda vez que estos espacios son un maravilloso hibrido entre la vida campesina y la vida citadina. Así, tanto la baja densidad poblacional y urbanística, como la presencia limitada del Estado en el

territorio crean el caldo de cultivo para acciones delincuenciales que pueden utilizar estos territorios como zona de albergue y refugio. Sumadas a estas problemáticas, están las mismas prácticas sociales que demandan acciones de regulación de la convivencia ciudadana, con ejercicios diferentes a los que se podrían aplicar en un barrio promedio al interior del corazón urbano.

En estos territorios habitan campesinos que tienen prácticas culturales diferentes, que entienden de manera diferente la autoridad, que se relacionan diferente con las instituciones, y que resuelven de manera diferente sus problemáticas a través de prácticas más tradicionales que reglas o normas específicas. Además, por mencionar sólo otros de los aspectos que repercuten en la seguridad de estos territorios, las prácticas comerciales y productivas de estas regiones son también diferentes y están en conexión directa con la ciudad como espacio de realización económica; por ello, las dinámicas de seguridad se encuentran en relación directa con la sostenibilidad económica y de infraestructura de estas áreas.

La necesidad de integrar estos territorios demanda la construcción de estrategias de seguridad ciudadana específicas para un territorio, que podría denominarse como de borde. En este sentido, el presente escrito busca sugerir una relación de acciones específicas de las administraciones locales, en torno a la seguridad humana de los territorios que son espacialidades rurales insertas en la vida urbana, territorios de ruralidad urbana o de borde, para construir una estrategia de seguridad para ellos.

Seguridad y convivencia: un problema diferente para las zonas de ruralidad urbana

En Bogotá, el tratamiento de los escenarios de borde desde el ámbito de la seguridad ha sido más bien limitado. En general, los proyectos que se han desarrollado están más enfocados a la integración económica de la periferia rural

ISSN 1900-0324

desde el punto de vista de la infraestructura o de la generación de ingresos; pero hasta ahora, la política pública en seguridad sigue siendo la misma que la aplicada a los espacios urbanos densificados de la capital colombiana. Aun no se ha entendido que la existencia de campesinos al interior de estos espacios urbanos demanda una estrategia: la reconstrucción del tejido social de una población que aun realiza actividades productivas y culturales propias de la vida en el campo. Si bien la Policía Nacional ha desarrollado una modalidad especifica de vigilancia en los alrededores de la ciudad –mediante las patrullas de carabineros– y el Ejército Nacional ha instalado a las afueras de la ciudad batallones –como en el caso de la localidad de Sumapaz, que se encargaban de cerrar el paso a posibles incursiones insurgentes–, no es menos cierto que estas iniciativas siguen enfocadas desde las dinámicas de la vigilancia y el control, antes que desde la perspectiva de la construcción de convivencia ciudadana.

Seguridad ciudadana y seguridad humana: hacia una definición preliminar

Para el desarrollar los lineamientos generales de una estrategia de seguridad para estos territorios de borde, es necesario que se aclaren dos conceptos fundamentales:

- Seguridad humana: desde esta perspectiva, la seguridad implica la construcción de una serie de estrategias articuladas, que propendan por la garantía del disfrute de los derechos para los habitantes del territorio. La seguridad, más que la restricción de las libertades para la garantía del orden público, es la promoción de la autorregulación, la corresponsabilidad,

la convivencia pacífica y la solidaridad ciudadana en coordinación con las estrategias institucionales para reducir los eventos de inseguridad que afectan a las poblaciones.

- Ruralidad urbana y espacios de borde: aquellas fronteras rurales de la ciudad en las que se desarrolla una especie de efecto de borde, por la confluencia de prácticas de vida campesina en territorios adscritos a las grandes ciudades, aquí se denominan ruralidad urbana. El término puede sin embargo aplicarse a dos realidades diferentes. A saber, la construcción de un entorno rural volcado a los servicios de turismo y descanso subordinado económicamente a la urbe, pero que conserva aún su independencia administrativa –como entidades territoriales diferentes a la ciudad–; pero también, el proceso de resistencia a la absorción total que el espacio urbano opera sobre zonas, que antes eran municipalidades rurales y ante la conurbación, podrían absorbidas totalmente por los centros urbanos.

Supuestos básicos para una estrategia de seguridad humana en las zonas de borde o de ruralidad urbana

Partimos entonces de la necesidad de implementar ejercicios específicos de seguridad humana en la ruralidad urbana, que integren estrategias complejas en la convivencia, la autorregulación, la corresponsabilidad y la solidaridad ciudadana, pilares fundamentales de la seguridad humana:

- Territorialización: esta estrategia prevé que la construcción de seguridad humana en la ruralidad urbana capitalina debe enfocarse a actuar dichas áreas, leyendo las dinámicas espaciales que los habitantes construyen

ISSN 1900-0324

con el territorio que habitan. Desde esta perspectiva, la construcción de seguridad humana debe diferenciar las prácticas específicas de los habitantes de estos territorios; de tal manera, no sería posible aplicar estrategias similares, por ejemplo, en Sumapaz –una zona netamente rural– y en localidades como Rafael Uribe Uribe o en Usme –zonas donde la contigüidad del campo y la ciudad ha creado espacios más integrados a las dinámicas de ciudad–.

- Integralidad: la seguridad humana se entiende como la articulación de múltiples estrategias que se puedan disfrutar los derechos y las garantías sociales, en condiciones dignas de vida. La integralidad se relaciona con disfrutar no solamente de los derechos individuales, sino también los derechos colectivos y del ambiente, que han vendido posicionándose como complementarios en la legislación nacional e internacional.
- Gestión interinstitucional: la seguridad no es un asunto que competa únicamente a las instituciones que por naturaleza son señaladas para su defensa y garantía, como son la Policía y autoridades que ejercen dicha función. La seguridad como dinámica integral de garantía para disfrutar de los derechos, implica la actuación coordinada de múltiples agencias estatales que hacen presencia en el territorio. Así, la seguridad se compone de los múltiples esfuerzos que tanto los cuerpos oficiales, como las demás instituciones, pueden aportar, en clave de derechos.
- Participación ciudadana: las estrategias de seguridad son el resultado del encuentro entre las necesidades y prioridades de las comunidades, las capacidades institucionales y las prioridades políticas de los gobernantes de turno. Por ello, la participación de la ciudadanía es propicia para la creación de las dinámicas de seguridad ciudadana que demanda la población.

- Capacidad técnica y creación de cultura: la seguridad humana más que una acción de las autoridades con resultados positivos, es una práctica social garante de que la convivencia, la solidaridad, la autorregulación y la solidaridad se conviertan en supuestos inamovibles en las interrelaciones de los ciudadanos.

Además, la cultura en seguridad humana implica acciones de capacitación de las comunidades en la resolución de las situaciones de inseguridad y conflictividad social que las aquejan, sin acudir a la violencia o a demandar de manera insustituible la presencia de las instituciones policiales.

Los espacios sociales para la construcción de seguridad en las zonas de borde o de la ruralidad urbana

Una aproximación conceptual nos permite entender a los espacios sociales como el plexo político, económico, político y cultural de construcción de la territorialidad, que se opera entre las comunidades y el entorno geográfico en que habitan. El espacio social en el que habitan las comunidades se construye por múltiples tensiones entre los propios sujetos individuales y colectivos que buscan nominar, usar, disponer y ordenar el espacio en el que viven, en confluencia con la misma naturaleza física del espacio geográfico y su influencia sobre ellos. Así las cosas, las comunidades construyen el espacio en el que viven y como sujetos colectivos se transforman, en tanto que se apropian de las interacciones entre los mismos habitantes y el espacio físico; a su vez, transforman ese espacio físico no sólo en su espacialidad, sino en la simbolización que

ISSN 1900-0324

de él realizan: una relación dialéctica entre espacio físico y relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el campesinado construye con el espacio en que habita relaciones mucho más complejas de lo que a simple vista pueden ser percibidas al ser caracterizados como productores agrarios. En la relación con la tierra y las labores de producción, el campesino desarrolla una cultura concreta –una cultura campesina–, que implica un cúmulo de experiencias compartidas en comunidad, símbolos y signos nominadores de esas experiencias y formas organizativas en lo político y lo social, que no son en lo absoluto semejantes a las vividas por otros sujetos sociales. El campesino trabaja en muchas ocasiones de manera colectiva y la solidaridad entre las familias estructura la posibilidad de vida en el territorio. La solidaridad campesina se reglamenta y formaliza con las formas comunales de organización, por lo que construyen códigos de conducta colectiva. La producción económica en la que el actor campesino está presente del principio al fin –donde los propios ritmos de la actividad son tanto autónomos del individuo productor, como relacionados de manera inescindible con los tiempos de naturaleza– construye un individuo diferente al proletario urbano.

Sólo por nombrar otro elemento constructor de cultura campesina, la vida en el campo está relacionada íntimamente con el agua y la tierra en una doble percepción. Son tanto elementos de producción como entornos vitales, cuya conservación y cuidado demanda una forma de atención que va más allá de la presupuestación económica de su sostenibilidad.

Así, por la confluencia de la vida campesina con sus particularidades y las dinámicas urbanas en las zonas de borde, nos parece que una estrategia de seguridad humana para la ruralidad urbana debe contemplar la intervención en las siguientes vertientes del espacio social:

Tierra, territorio y territorialidad para la ruralidad urbana

Un primer aspecto a tener en cuenta es la defensa del territorio y la presencia campesina

en las zonas. En este sentido, se debe garantizar que el afán urbanizador de la ciudad, que busca expandir el área de construcción de vivienda, no toque estos territorios. La densificación urbana –que se ha propuesto como alternativa para solucionar el problema de vivienda en la ciudad– puede convertirse en el correlato de la defensa de la territorialidad campesina en la ruralidad urbana.

La defensa del territorio inicia por la claridad frente a la propiedad privada de la tierra. En muchas zonas de ruralidad urbana en la ciudad, la claridad respecto a los títulos de propiedad es muy deficiente. Los predios en estas zonas son objeto de múltiples relaciones de propiedad que implican la existencia de precarias formas de posesión, dominio u ocupación sobre los terrenos. La inestabilidad en la propiedad y la falta de claridad, son aprovechadas por los carteles de la tierra en el Distrito que desplazan a los dueños originales mediante la oferta económica, la amenaza o la presión violenta, para adquirir estos predios y desarrollar en ellos proyectos de vivienda como negocio particular. Así, la defensa de la territorialidad de la ruralidad urbana debería arrancar por un plan piloto de formalización de la propiedad de los terrenos. Esto, en una especie de catastro alternativo, que recoja las prácticas informales de posesión, dominio y ocupación de los predios y las cruce con las herramientas legales de certificación de la propiedad sobre dichos terrenos.

En un segundo momento, se debe pensar en el saneamiento de asentamientos ilegales, que permitan la construcción de áreas homogéneas de ruralidad urbana sobre las que pueda actuar una política pública más eficiente. Por saneamiento, entendemos la posibilidad de reubicar asentamientos urbanos ilegales, que se han insertado en las zonas de ruralidad urbana y que están en condiciones de marginalidad, exclusión económica; que además, en la mayoría de los casos, están en terrenos con inminencia de desastres por lluvias, derrumbes u otras situaciones de origen telúrico.

En un tercer momento, debe actualizarse la base datos sobre la extensión y ubicación de reservas naturales y resolver la problemática que sobre estos territorios se desarrolla

ISSN 1900-0324

como consecuencia de la ocupación ilegal, la explotación minera, y la construcción de infraestructura básica para la ciudad. En estos territorios de ruralidad urbana, se podría tolerar la habitabilidad campesina como modelo de ocupación agroecológica sostenible.

La posibilidad de prohibir de manera clara la urbanización en estos territorios es objeto de la planificación urbanística de la ciudad que está, a su vez, en el resorte de los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, no está de más insistir en que solucionar dicha situación contribuye de manera real en la defensa de la territorialidad campesina en la ruralidad urbana.

Para esta estrategia, se busca reducir la conflictividad generada por las formas irregulares de ocupación de la tierra en las zonas de ruralidad urbana. La violencia asociada a procesos de invasión de tierras, a los carteles de urbanización piratas, y la ubicación de viviendas en zonas donde la vulnerabilidad geológica es una amenaza cierta para los pobladores, puede reducirse mediante al clarificación de la titularidad de los predios. Para ello, será necesario identificar las zonas en los territorios de ruralidad urbana donde la problemática es más dramática y fomentar allí el desarrollo de una dinámica social de catastro alternativo. Se propone la siguiente ruta:

Construcción colectiva de la cartografía social

Esta es la labor principal, puesto que pone en evidencia, de una forma libre y sin tecnicismos, aunque los hubiere, cual es la relación del individuo con el entorno, con sus vecinos, sus dinámicas sociales, económicas y culturales. En esta estrategia confluyen todos los vecinos de una zona y en forma colectiva y dialógica van reconstruyendo experiencias y vivencias, que se van plasmando o espacializando en una cartografía propia de cada individuo, que muestra cómo ve el espacio que lo rodea y como él pertenece a ese espacio. A su vez, y a través de relatos, se puede dar explicación de cómo ha sido la tenencia o uso de la tierra, la llegada o salida de otros habitantes, los conflictos por limites o linderos, el

uso que le dan a las tierras y sus amenazas o vulnerabilidades productivas y ecológicas y la necesidad de permanecer con ellas o no.

Adquisición de información de cada familia y predio a través de una ficha de caracterización

Para esta labor se requiere pre-diseñar una ficha (predial) en la cual se recopilaran por lo menos los siguientes datos:

a) El número de familias por predio, su composición familiar, actividad económica, etc.

b) La relación del poseedor con el predio, en términos de titularidad, posesión u otra forma de tradición de la propiedad con la tierra; igualmente, procesos jurídicos tales como venta, hipotecas, mutaciones (englobes, des-englobes), etc. Se debe indagar si existen conflictos limítrofes con algún vecino o institución.

c) El uso económico del predio. (Actividad agrícola, minera, ganadera, habitacional, recreativo, etc.)

d) Uso potencial del predio, esto debe hacerse acompañado de un experto que pueda determinar de forma ágil para qué sirve el suelo.

e) Calificación de la construcción de vivienda o infraestructura, si existe.

Sistematización de la ficha y de la información obtenida en la actividad

En este punto se recopila toda la información de la ficha de una forma estandarizada para el proyecto, sin dejar ningún dato relevante por fuera. Para esto, se diseña una base de datos acorde a la ficha y se crean unos indicadores tanto cualitativos como cuantitativos que permitan comparar los predios entre sí. Igualmente, la sistematización y generación de una base de datos permiten evitar la duplicidad de información y la creación de listas de chequeo (que falta, que se repite, que sobra). En una primera instancia, se generaran una serie de estadísticas la cuales permiten identificar los problemas más relevantes.

ISSN 1900-0324

Sistematización de la información de la cartografía social sobre una base cartográfica real o legal

a) Adquisición de información existente en las entidades gubernamentales en escalas compatibles.

b) Digitalización de la cartografía social. Actualización acorde a lo existente.

c) Identificación de los problemas de sobreposición, servidumbres y demás.

d) Corrección de errores y visita a campo.

e) Presentación a la comunidad de la cartografía resultante después de las actividades.

Confrontación de la información recolectada respecto de la información adquirida de entidades

En este ítem, se plantea una comparación exhaustiva de la información recolectada en campo y la información existente en la oficinas de registros e instrumentos públicos, tesorerías, notarias, etc., esto con el fin de encontrar falta de información, información falsa o información no actualizada. La cual dará los elementos de juicio para aclarar situaciones de falsa titularidad u otras similares.

Identificar problemáticas en oficinas de instrumentos públicos

El objetivo de este paso será resolver dudas sobre la tradición del predio dando prelación la formación de la cartografía social. El peso en el diseño de la propuesta de titularidad debe descansar sobre el trabajo colectivo realizado por la comunidad apoyado por la fundamentación técnica de las oficinas de catastro.

Visitar y verificar los problemas identificados

Es muy probable que aun en la construcción de la cartografía social y la confrontación con la tradición descrita en las oficinas de registro de instrumentos públicos persistan aun conflictos por límites. En este caso la comunidad debe buscar por su propia cuenta la resolución de estos conflictos apelando a las organizaciones y líderes sociales presentes en el territorio.

Proceso de legalización de la tierra

Luego de la resolución de los conflictos al interior de la comunidad, la cartografía social sistematizada –apoyada por la descripción técnica de los predios realizada por las instituciones públicas– deberá dar como resultado la construcción de una nueva asignación de los predios, en el marco de las posibilidades productivas y de las necesidades de la población. El paso final no puede ser otro sino la construcción de los títulos legales, que avalen esta forma de distribución social de la propiedad.

La conflictividad y la violencia derivadas de la deficiente dinámica de la titularidad de los predios, y su incidencia en la seguridad de las zonas y las poblaciones, puede mejorarse ostensiblemente con este ejercicio.

Habitabilidad digna e infraestructura para la ruralidad urbana

En muchas ocasiones, las condiciones de vida en la ruralidad urbana están atravesadas por deficiencias en la vivienda y en la provisión de servicios públicos. Esta situación se relaciona directamente con la informalidad en la propiedad privada de la tierra, que impide la realización de contratos con las empresas prestadoras de servicios públicos. Así, como ejercicio subsiguiente a la formalización de la propiedad debería emprenderse, de la mano de las empresas prestadoras de servicios públicos, la formalización de las acometidas de agua y energía eléctrica.

En este mismo objetivo se inscribe la posibilidad de una intervención directa en la construcción de un modelo específico de vivienda, que adopte el perfil arquitectónico de la vida campesina como desarrollo de la construcción espacial de vida. Se convierte entonces en un tercer paso obligado para construir las condiciones estructurales de la seguridad humana en estos sectores. Paralelo a ello, se podría pensar en la intervención de la vivienda existente para dignificar la habitabilidad en la ruralidad urbana.

Actividad económica para la ruralidad urbana: producción, distribución y comercialización de productos agrícolas

La economía campesina está basada en un ejercicio de producción orientado casi exclusivamente al autoconsumo. La economía

ISSN 1900-0324

de “pancoger” domina las actividades de producción de la tierra, y sólo en pocas ocasiones, los excedentes de producción son comercializados en circuitos de venta. Es un lugar común decir que, al llegar a estos circuitos de distribución y comercialización, se encarece la producción campesina por factores como la multiplicidad de intermediarios y los costos asociados al transporte de los bienes finales producidos, antes de llegar a los sitios de comercialización; por la baja productividad frente a las economías de escala generadas en la producción mecanizada y moderna, o, finalmente, por la creación de carteles de comercialización que imponen los precios a los productores directos en el campo. Si bien estas desventajas están presentes en la ruralidad en general, consideramos que existe una naturaleza diferente de la producción en estas zonas de la ciudad.

En primer lugar, la producción agrícola en la ruralidad urbana, lamentablemente, no es una actividad económica principal. El trabajo de la tierra se realiza más como una actividad suplementaria y con pocas proyecciones de generación de ingresos. La primera tarea en este objetivo es el diseño de una estrategia de producción, distribución y comercialización de los productos generados por el trabajo campesino en la ruralidad urbana. En Bogotá, las redes de productores urbanos de alimentos puede ser una iniciativa que al profundizarse recoja esta población y sus actividades económicas, en la misma medida deberá garantizarse la articulación con los mercados campesinos que deberán realizarse con mayor frecuencia y de forma itinerante por las localidades.

En este sentido, asistencia técnica, acompañamiento financiero, conformación de redes solidarias, conexión con la institucionalidad que demanda estos productos, etc., están entre las medidas urgentes a implementar. A nuestro parecer, es necesario un ejercicio más concreto y especifico toda vez que la intervención no ha sido ni sistemática ni especializada. En este sentido se propone:

1. Construcción de alternativas económicas para los habitantes de la ruralidad urbana mediante el emprendimiento

empresarial: en esta tarea, se hace necesaria la realización de ideas de negocio que partan de las propias dinámicas económicas rurales y que estén relacionadas primordialmente con el ramo de la horticultura. El proceso implica la generación de las ideas y de los mecanismos para perfilar el emprendimiento y, además de los talleres para la capacitación de los participantes según las necesidades del negocio.

2. Creación de una red de abastecimiento: en la actualidad, la provisión de alimentos para los habitantes en las localidades depende de una pequeña plaza, de pequeños tenderos y de ventas ambulantes, que no gozan de la infraestructura suficiente para abastecer de productos perecederos, lo que impide el acceso a una amplia variedad de alimentos de calidad. Las dificultades en el transporte para el aprovisionamiento de las tiendas locales, limitan las cantidades de producto ofertado, por lo que se hace presente la insuficiencia de la oferta en algunos sectores de las localidades, e incide en los altos precios de los alimentos. La construcción de una red desde la ruralidad urbana hacia los centros de acopio, al interior de las localidades, beneficiará económicamente tanto a los habitantes productores, como a las comunidades urbanas.

Agua, tierra y vida en la ruralidad urbana: la promoción de la ruralidad urbana como modelo de sostenibilidad ecológica

Una de las aristas que ha sido poco explotada en la protección y promoción de la ruralidad urbana está en la relevancia que tiene para la actividad campesina la conservación del agua y la vegetación nativa de la sabana. La conservación de corredores ecológicos, cuerpos de agua y especies nativas, puede ser tanto una actividad económica compensada económicamente a estas comunidades por parte de instituciones encargadas de estas dinámicas, como una forma de integración de esta población a la vida urbana. La estrategia estaría en manos de un equipo interinstitucional que integre medio ambiente,

ISSN 1900-0324

desarrollo económico y gobierno y seguridad ciudadana. En este punto se propone:

1. Cartografía social para el reconocimiento de los puntos de vulnerabilidad y cuidado ambiental.

2. Creación de iniciativas sociales de administración y cuidado de los puntos identificados.

3. Estrategias interinstitucionales y comunitarias para desarrollar dinámicas de cuidado y acción ecológica.

La ruralidad urbana coincide en muchas ocasiones con la frontera de la ciudad y los municipios aledaños; casi es una extensión de aquellos. En las zonas donde existe ruralidad urbana aún se encuentran fuentes de agua que pueden ser recuperadas en un procesos de integración social y recuperación del espacio, y que permitan la reducción de las dinámicas violentas e ilegales que se resguardan a su alrededor. En muchas ocasiones, la delincuencia aprovecha los espacios de las rondas de los caños, humedales y quebradas para cometer acciones ilegales; recuperar el espacio, hacerlo habitable, y potenciar su carácter ambiental redundara necesariamente en la disminución de los delitos y las violencias a las que se ven sometidos la población que habita estos territorios. El proceso en este sentido puede ser el siguiente:

1. Inventario de los espacios de conservación y recuperación ecológica en el sector: esta tarea se debe realizar en coordinación con las autoridades ambientales del distrito. En este aspecto, es necesario relievar las problemáticas por los conflictos de uso del suelo, contaminación de fuentes hídricas o deterioro ambiental de espacios de ronda de ríos y quebradas.

2. Priorización de los espacios a intervenir: en tanto que la orientación de la estrategia está centrada en la disminución de las violencias y las acciones delincuenciales que aquejan a la población, será necesario concentrar esfuerzos en los espacios donde se han ubicado la mayor cantidad de delitos

contra la ciudadanía y donde ésta identifique que se generan mayores niveles de deterioro de la seguridad y de la precepción de seguridad.

3. Identificación de la población y las organizaciones que acompañaran el proceso de recuperación ciudadana y restauración ambiental del espacio: el objetivo de toda la estrategia es construir seguridad humana y para ello es necesario contar con la comunidad que habita los territorios. A nuestro parecer, puede articularse la actividad con colegios y organizaciones sociales del sector.

4. Jornadas de recuperación y restauración del espacio: en la realización misma del evento debe primar la coordinación interinstitucional para garantizar la acción sincronizada de la entidades que pueden ayudar a solucionar los problemas de deterioro ambiental: UAESP, Jardín Botánico, Secretaría de Ambiente, Policía y demás instituciones, así como organizaciones sociales y ONG concentradas en la temática.

Reconstruir el tejido social y la vida política campesina: la ruralidad urbana como espacio político y social

En la vida campesina que algunas comunidades de la ruralidad urbana reproducen en su permanencia en la ciudad, la organización comunitaria juega un papel principal. En el mundo campesino, alejado de la institucionalidad y la presencia estatal en el territorio, la Junta de Acción Comunal se convierte en el cuerpo político más importante para la participación y planeación de la vida comunal. El fortalecimiento de estos espacios de vida comunitaria es el primer paso necesario y esencial para reconstruir el tejido social, que en muchas ocasiones se ha resquebrajado por el traslado de estas comunidades a la ciudad. En un segundo momento, se debe pensar en la reconstrucción de la memoria de las comunidades, que ha sido afectada en su tránsito a las ciudades o en su resistencia a la urbanización. La reconstrucción de la memoria puede ir de la mano con la promoción de la identidad campesina, desde una perspectiva diferente en el marco de

ISSN 1900-0324

la vida urbana. Puede pensarse también en la planeación de actividades de promoción de la cultura campesina y su realización en espacios de las localidades de confluencia poblacional, como colegios, universidades e instituciones. En este punto, se propone fundamentalmente la realización de consejos locales de seguridad, pero con la perspectiva de recoger y atender los problemas de estas zonas. Consejos en clave de ruralidad urbana que tengan como principales protagonistas a las comunidades campesinas que habitan estos territorios.

Reconstrucción de la memoria histórica sobre el poblamiento de la ruralidad urbana

En este punto de la estrategia, se pretende reconstruir el tejido social mediante la restauración de la identidad campesina, y la posibilidad de proyección de esta identidad a la vida actual de los habitantes de la ruralidad urbana. Aquí, la actividad debe ser un ejercicio que se ocupe de las zonas donde la frontera del territorio rural y urbano se vea más desdibujada por la penetración de las lógicas de urbanización, explotación minera o ubicación de servicios turísticos, infraestructura o desarrollo fabril. Reconstruir la identidad campesina, y con ello fortalecer la solidaridad entre los habitantes de la ruralidad urbana en Bogotá, puede ayudar a disminuir la conflictividad y la violencia asociada a las disputas por la vida en una comunidad que pereciera desarticularse ante el avance de la urbanización. Una vez identificado el sector y la población objetivo se propone realizar una estrategia de historias de vida y talleres de memoria con habitantes de la zona. El proceso podría ser el siguiente:

1. Identificación de los portadores de memoria: se debe identificar los pobladores que conozcan las lógicas de poblamiento del sector y la historia de los asentamientos que aún conservan características de vida campesina.

2. Convocatoria a los talleres de memoria: la convocatoria debe concentrar en públicos estructurados y organizados como los colegios u organizaciones cívicas de la zona. La memoria debe ser un relato, que ayude a construir los

referentes culturales de la generación que en este momento se encuentra en el centro de la disputa entre la vida urbana y el pasado campesino.

3. Realización de los talleres: el encuentro entre el público y los portadores de memoria debe estar guiado por la construcción de la cartografía social, que identifique los espacios físicos más importantes de la territorialidad, y permita mostrar la transformación que se ha operado en el sector. Cartografía y relato construirán la línea de tiempo de la espacialidad de ruralidad urbana en el sector.

4. Resultados de los talleres de memoria: se debe pensar en una forma alternativa de divulgación de los resultados para el sector y la localidad en su conjunto. Si bien la culminación mediante un texto que recopile la actividad es interesante, se podría pensar en formas alternativas como murales, dinámicas de renombramiento de espacios locales, o reconstrucción de espacios simbólicos de la ruralidad urbana.

Juventud en la ruralidad urbana: empleabilidad, capacitación e integración comunitaria

Una de las problemáticas que parece aflorar en las zonas de ruralidad urbana es la situación de la juventud habitante de estos territorios. El primer problema tiene que ver con la baja capacidad que tiene la economía agraria de estas regiones con la generación de ingresos suficientes para retener a los jóvenes y no expulsarlos al subempleo en la ciudad, la delincuencia o a indigencia. Esta situación es más dramática en la ruralidad urbana, en tanto que las perspectivas de integración exitosa de la juventud a las dinámicas de desarrollo económico y social de la ciudad se ven truncadas por el choque cultural, así como por los reducidos espacios de socialización que brinda la institucionalidad en estos territorios. Generar dinámicas de empleabilidad ancladas a los sistemas productivos de la economía agraria en pequeña escala puede contribuir a resolver las fallas de integración de la juventud a las dinámicas sociales. Pero de la mano con esta problemática se encuentra la baja capacidad del Estado para brindar capacitación y desarrollo tecnológico para que los jóvenes inicien procesos de producción autónomos ligados a ejercicios de emprendimiento que produzcan desde al ruralidad urbana. La educación que se imparte en estos territorios debe estar en armonía con las perspectivas solución de la problemática de la juventud en estos territorios y con el desarrollo de dinámicas de generación de ingreso vía proyectos productivos. Finalmente, la integración social de los jóvenes a espacios de socialización cultural y política es mínima, y no existen políticas concretas para atender la juventud habitante de estos territorios con una perspectiva especial. Así, los tres elementos están claramente conectados y se articulan a procesos reales de productividad y emprendimiento que la desarrollen y la profundicen. En esta materia, la Secretaria de Desarrollo Económico ha venido avanzado, pero aún es muy incipiente la conexión entre la capacitación, la empleabilidad, el emprendimiento y la generación de ingresos. Unir de manera concreta esta cadena de elementos puede genera procesos de permanencia en el territorio con los connaturales efectos positivos en la seguridad y la convivencia.

La socialización política y la participación comunitaria: construcción de espacios alternos de planeación y participación de la población habitante de la ruralidad urbana

En el mundo rural la institucionalidad estatal es sólo un pálido reflejo de la estructura administrativa que demandan las comunidades para garantizar las solución de sus problemáticas concretas. Como ya se dijo, las Juntas de Acción Comunal son los espacios organizativos más importantes. Gestionan proyectos, resuelven conflictos entre los miembros de la comunidad, administran bienes colectivos, lideran procesos de solidaridad e integración comunitaria, direccionan trabajos colectivos, y en general, son las principales articuladoras de la vida comunitaria, la participación política y la presencia estatal en el territorio. Sin decir que este modelo se puede cumplir de manera estricta en el mundo al ruralidad urbana, sí es posible pensar en la posibilidad de construir espacios alternos

ISSN 1900-0324

de participación política que ayuden dinamizar la intervención de la institucionalidad local en los territorios de ruralidad urbana. El objetivo no es otro que construir procesos de planeación más cercanos y con la característica de ser los verdaderos articuladores de la soluciones a las problemáticas que la comunidad identifique. El proceso debe rematar en el desarrollo de concejos de seguridad con perspectiva de ruralidad urbana, en los que estas instancias de participación jueguen un papel destacado. En este sentido se propone la siguiente dinámica:

1. Diagnóstico de la estructura organizativa de la comunidad y de la presencia institucional en la ruralidad urbana.
2. Diseño de estructuras y espacios de participación para la ruralidad urbana.
3. Construcción de las instancias de articulación entre las estructuras de organización de la ruralidad urbana y la institucionalidad local.
4. Desarrollo de concejos de seguridad con perspectiva de ruralidad urbana.

ISSN 1900-0324

Referencias

Bobbio, N. (1990). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borrero Mansilla, A. (2007). Los Militares: Los dolores del Crecimiento. En F., Leal Buitrago (comp.), *Colombia en la Encrucijada"*. Norma: Bogotá.

Escobar, A. (2010). *Una Minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales.* Lima: Editorial Universidad de San Marcos.

Fisher, F. (2003). *Reframing Public Policy.* Oxford: Oxford University Press.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una Geografía Crítica.* Madrid: Akal.

Héller, H. (1987). *Teoría general del Estado.* México: Fondo de Cultura Económica.

Herrera Gómez, D. (Ed.). (2008). *(Des)territorialidades y (no) lugares.* Medellín: La Carreta Editores.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del Espacio.* Madrid: Capitán Swing.

Negri, T. (2016). John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29. Recuperado de http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/45624671-Negri-Toni-John-Maynard-Keynes-y-la-teoria-capitalista-del-Estado-en-1929.pdf

Negri, T. y Hardt, M. (2005). *Imperio.* Madrid: Paidós.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar.* Madrid: Alianza Editorial.

Pizarro León-Gómez, E. (1987). La profesionalización Militar en Colombia I (1907-1944). *Análisis político*, 1, 20-39.

Pizarro León-Gómez, E. (1987). La profesionalización Militar en Colombia II. El periodo de la Violencia. *Análisis político*, 2, 7-29,

Pizarro León-Gómez, E. (1988). La profesionalización Militar en Colombia III. Los regímenes militares: 1953-1958. *Análisis político*, 3, 6-30.

Poulantzas, N. (1970). *Fascismo y Dictadura: la Tercera Internacional frente al Fascismo.* Madrid: Siglo XXI.

Roth Deubel, A. (2008). El análisis de las Políticas Públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión importante para América Latina? En M. E. Wills (Presidencia), *Congreso de Ciencia Política.* Ponencia presentada en el 1er Congreso de Ciencia Política ACCPOL, Bogotá, Colombia

Roth Deubel, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.

Rubistein, J. (1988) *El Estado periférico latinoamericano.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Sánchez, J. (2009). *Geografía política.* Madrid: Editorial Síntesis.

De Sousa Santos, B. (2006). *Conocer desde el sur. Para una cultura política emancipatoria.* Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales - UNMSM. Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.

Schmitt, C. (1998) *El Concepto de lo Político*. Madrid: Alianza.

Tirado Mejía, A. (1976). *Aspectos Sociales de las Guerras Civiles en Colombia*. Bogotá: Instituto colombiano de cultura.

Warner, M. (2002). *Publics and Counterpublics.* Boston: Zone Books.

Cómo citar

Alonso, S. (2016). Apuntes para la construcción de una política de seguridad humana en las zonas de borde de la ciudad de Bogotá. *Papeles de Coyuntura.* 42. 204-231. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

08

LA AUTOCONSTRUCCIÓN Y LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT (PSH)

Diferencias y semejanzas

Yenny Tatiana Benavides Burgos[1]

Bucaramanga (Colombia)

Resumen

En América Latina y el Caribe, las diferentes modalidades de urbanizaciones populares responden a un fenómeno social, económico, político e ideológico-cultural. Por medio de él, los sectores de menos ingresos, buscan solucionar las necesidades más sentidas, a través de acciones concretas. Éstas van desde la toma de tierra, hasta los conjuntos habitacionales cooperativistas que, en muchas ocasiones, se encuentran fuera de las normas establecidas del statu quo acerca de la planificación y uso del suelo urbano. Por tal motivo, en este texto, se describen las características subyacentes de cada una de las modalidades de producción de vivienda y hábitat popular que han dado origen a gran parte de las ciudades Latinoamericanas; así como también sus semejanzas y diferencias. Todo esto con la finalidad de clarificar el dualismo conceptual, que se maneja en la producción habitacional (PH) de los sectores populares, especialmente en lo referente a la producción social del hábitat (PSH).

Palabras clave:

Ciudad formal, ciudad informal, autoproducción, Autogestión, urbanización popular, vivienda digna.

1. Trabajadora Social, Universidad Industrial de Santander. Estudiante de Maestría Políticas de Desarrollo (Elaboración de Tesis), Universidad Nacional de la Plata (Argentina). E-mail: yennytatianabenavides@gmail.com

Abstract

In Latin-America and the Caribbean, the different modalities of popular urbanization respond to a social, economic, political and culturally ideological phenomenon. Through it, low-income sectors seek to solve the most pressing needs by means of concrete actions. The latter range from the appropriation of land, to cooperative habitational complexes that, in many occasions, do not follow the established norms of the status quo of planning and urban land use. For this reason, the present text describes the underlying characteristics of each mode of housing production and popular habitat that have originated most Latin American cities, as well as their similarities and differences. The objective of this analysis is to clarify the conceptual dualism, used in the habitational production (PH) of popular sectors, especially in what refers to the social production of habitat (PSH).

Keywords:

Formal city, informal city, self-production, self-management, popular urbanization, livable housing.

ISSN 1900-0324

Introducción

En todos los países de América Latina y el Caribe, se estima que al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso únicamente a la tierra urbana y a la vivienda a través de procesos de urbanización popular, ya sea por autoconstrucción o producción social del hábitat. Esto genera una intensa proliferación de asentamientos que van desde la toma de tierras hasta los conjuntos habitacionales cooperativistas en áreas urbanas.

No obstante, estas formas de urbanización urbana, por parte de los sectores populares, han sido y serán un tema de debate. Se han hecho, en la mayoría de los casos, al margen de la visión que se construye desde la normativa del ordenamiento territorial. Ésta desarrolla un modelo de ciudad integral, estableciendo mecanismos y directrices para lograr un aprovechamiento del territorio de forma equitativa, eficiente y equilibrado; por tanto, se ha construido una dualidad entre ciudad formal –que basa todo su progreso y crecimiento en las fuerzas del mercado– y la ciudad informal –que construye con la participación activa de sus actores–.

Por tal motivo, el presente documento hace un análisis somero de orden teórico que aborda los procesos urbanos de producción de hábitat

popular como es la autoconstrucción y la producción social del hábitat (PSH). Éstas entendidas como las formas más representativas de vivienda y hábitat para los sectores de menos ingresos. Se inicia con los autores Massiris (2011), Jaramillo (2008) y Torres Tovar (2009) que aportan a la discusión en materia del origen de los procesos de urbanización popular; posteriormente, se va definiendo de manera conceptual la autoconstrucción, la autoproducción, la autogestión y la producción social del hábitat (PSH), desde diferentes posturas de autores como Pelli (2007), Rodríguez (2004, 2007) y Ortiz (2002), dando lugar al debate hacia sus diferencias y semejanzas.

A su vez, se hace un análisis del caso de Colombia, en relación a la urbanización popular, y finalmente, se establecen unas conclusiones generales del documento para aclarar de manera conceptual qué se entiende por producción social del hábitat y por autoconstrucción, con el propósito de especificar la dualidad conceptual que se maneja en estos dos procesos de producción de hábitat popular.

La autoconstrucción y Producción Social del Hábitat. Diferencias y semejanzas

Los procesos de urbanización se hallan unidos a la construcción de ciudad, "que obedece a parámetros normativos, basad[os] en la legalidad y en las condiciones que impone el *statu quo*" (Castillo de Herrera y Torres Tovar, 2009, p 17), que a su vez, conlleva a una fuerte demanda de suelo, servicios públicos, vivienda e infraestructura. Los gobiernos de países periféricos, como los de América Latina, son incapaces de cubrir la demanda y garantizar a todo ciudadano el acceso a oportunidades económicas y al goce o disposición de ciertos bienes o servicios tendenciales (Oszlack, 1983)

ISSN 1900-0324

Figura 1

Modulo íntegro tensado (CC BY SA 4.0).
Taller internacional de autoconstrucción sobre estructuras livianas.

Fuente: Pg.rossi, 2006.

en los procesos de urbanización, que se verifican en la ocupación del espacio urbano.

Por lo tanto, se han ido desarrollado nuevas formas alternativas y espontáneas de hacer ciudad, conocidas como urbanizaciones populares. Están caracterizadas por ser asentamientos humanos autoproducidos y autoconstruidos, que abarcan diferentes modalidades del ciclo habitar desde "las situaciones de tenencia extralegal como las ocupaciones de viviendas o construcciones vacantes, formas de autoconstrucción en lote propio, barrios por cooperativa o por ONG, conventillos y hoteles pensión" (Cravino, 2009, p. 45).

Massiris Cabeza (2011) considera que este fenómeno se produce en parte, por la planificación del uso del suelo urbano, "como resultado de los cambios y las dinámicas espaciales que se dieron a partir de la implementación del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones" (p. 45). Al localizarse las industrias en los principales centros urbanos, se presentó concentración de población como resultado de los flujos migratorios del campo a la ciudad, motivados por oportunidades laborales y mejores servicios. Esta es una condición que se ha ido agudizando en América Latina y es lo que el autor llama "el crecimiento desordenado"[2].

Situación que no es exclusiva de los países de la región, sino también, de países centrales, desde mediados del siglo XIX. Inicia con la Revolución Industrial en Europa y se fue presentando lo que conoce como la transición

2. El crecimiento urbano se fue dando sin que existieran normas regulatorias o políticas que lo ordenaran, tomando en cuenta consideraciones territoriales (potencialidades naturales, ubicaciones inadecuadas por riesgo, etc.) Por el contrario, la expansión urbana se dio en función de los intereses económicos de los urbanizadores en contubernio con grupos políticos (Massiris Cabeza, 2002, p.15).

urbana. Las ciudades se fueron convirtiendo "en fuentes de capital disponible, en cuanto permite el rápido incremento de la productividad," (Lefebvre, 1978, p. 12). Esto ha llevado que la expansión urbana esté imbricada en función de los intereses económicos de los urbanizadores, por medio de alianzas con grupos políticos y económicos hegemónicos. La urbanización se convierte, siguiendo a Harvey (2008), en una alternativa para resolver el problema de la reubicación de los excedentes de capital, debido a que "favorece sólo a la cultura empresarial, al momento de presentarse conflicto entre el bienestar de la población y la tasa de ganancia de la banca de inversión, esta última será favorecida" (p. 26).

Por su parte, Jaramillo (2008) señala que las urbanizaciones populares, espontáneas o informales[3], hacen parte de un dispositivo que es ajeno al mercado. Se debe a que las capas de ingresos bajos de una parte de la sociedad, aumentan de manera explosiva su demanda potencial de suelo urbanizable y esto no logra convertirse en demanda solvente, por la estrechez de sus ingresos. A su vez, considera que este tipo de urbanizaciones, hacen parte de un proceso pre-mercantil, dado que prescinden de la división del trabajo en general y de la división del trabajo mercantil en particular. El usuario adelanta la construcción del bien que él mismo consume, sin que

3. Es importante aclarar que la informalidad no es sinónimo de ilegalidad, sino que es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad, que pone de manifiesto el carácter segmentado del mercado de tierra y vivienda reflejando la heterogeneidad del sistema (Di Virgilio, 2015, p. 657). Además, la diferencia básica entre lo formal y lo informal no estriba en el carácter del producto final o bien que se produce, sino en la forma en que ese producto es producido o intercambiado. (Jaramillo, 2010, en Di Virgilio, 2015, p. 658).

recurra al mercado y sin que medie alguna transacción (Jaramillo, 2008, p. 27).

A su vez, Torres Tovar (2009) considera que este fenómeno es producto, en gran medida, de la transferencia de la responsabilidad social del Estado al mercado, en la producción y financiamiento de la denominada vivienda social, sumado a las débiles políticas públicas en materia de hábitat y vivienda. Esto ha generado una imposibilidad al acceso de vivienda producida bajo los esquemas del mercado formal (Torres, p. 19).

Por tal motivo, siguiendo nuevamente a Harvey (2008), las ciudades debido al mismo sistema capitalista, se han convertido en fragmentos fortificados, lo que conlleva a una segregación espacial y una fragmentación de ciudad: por un lado, la ciudad formal –la que se encuentra dentro de las normas establecidas por un estatus social legitimado que se naturaliza como equivalente a la ciudad–; por el otro, la ciudad informal –todo aquello que no encaja con las normas legitimadas socialmente, o en palabras de Cravino (2009), "fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad" (p. 48) –.

Esta clasificación de ciudad vislumbra dos categorías que son yuxtapuestas –lo formal y lo informal– y que se entrelazan en la producción de la ciudad, no como una unidad territorial homogénea, sino por el contrario, como producto social y dinámico de la interacción de sus actores. A su vez, siguiendo los postulados de la teoría urbana marxista en Torres Tovar (2009), "la ciudad expresa las desigualdades y contradicciones de la sociedad que la constituye" (p. 31). En ella se configuran los complejos procesos económicos, sociales, ambientales y políticos entre sus actores en la lucha por la ocupación del espacio urbano.

De acuerdo con Fernandes (2007), en Latinoamérica

> hay una gran diversidad de procesos de urbanización popular, que corresponden no sólo a las diferentes situaciones registradas dentro de cada ciudad o de cada asentamiento informal, sino también a una profunda heterogeneidad de situaciones de tenencia de la tierra, identificadas en cada país". (p. 12)

En ciudades de Brasil como Sao Paulo y Rio de Janeiro, "el porcentaje de informalidad urbana se aproxima al 50 o 55%, considerando únicamente los procesos de acceso al suelo y a la vivienda" (Fernandes, 2007, p. 11). Por el contrario, "en ciudades como Recife y Salvador de Bahía la informalidad urbana asciende a porcentajes del 70% a 80%" (Fernandes, 2007, p. 11). Así mismo, las cifras identificadas en ciudades de otros países de la región como Venezuela, Ecuador, Perú y el Salvador, indican que el proceso de producción informal del espacio urbano va en ascenso.

Teniendo en cuenta, el acuerdo al informe de Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe:

> Las ciudades de la región vistas en su conjunto son y se mantienen como las más inequitativas del planeta, las ciudades latinoamericanas y el Caribe son ciudades duales, divididas y segregadas, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. Si bien, en los últimos veinte años la política pública relacionada con los asentamientos informales por un proceso de aceptación, legitimación, legalización y mejoras en diferentes grados y han adoptado políticas de vivienda diversas, por lo general no han logrado responder a las necesidades de los sectores más pobres ni asegurado la plena integración de los barrios precarios a la ciudad. (UN-Hábitat, 2012, p.12)

En el caso de Colombia, el uso del suelo urbano ha estado muy relacionado con la ordenación territorial. Este tema aparece en el país como norma en la década del noventa. Está asociado al discurso de la época acerca de los postulados del neoliberalismo con políticas regulacionistas, en los esfuerzos de combatir la pobreza, reflejada en los cinturones urbanos de los asentamientos humanos que empezaban a proliferar.

A su vez, la urbanización del país ha sido fruto de los procesos forzados de migración de las distintas épocas. Ha ocasionado un alto contraste entre la ciudad planificada o formal, con amplios espacios y numerosas zonas verdes, y la ciudad marginal o informal, que se levanta en la periferia no sólo

de las grandes urbes, sino también de las ciudades intermedias.

Allí la construcción de ciudad, el acceso y la tenencia de la tierra ha estado mediada por el libre juego de la oferta y la demanda, y "el Estado se convierte en regulador de lucha de contradicciones, debe cumplirle al capital, pero también a las demandas de la comunidad" (Uribe, 2011, p. 178). A su vez, el rol que ha asumido el Estado colombiano, a partir de la década del noventa, en la construcción de políticas públicas –entre las que se encuentra el ordenamiento territorial, no sólo como política de estado, sino también como instrumento de apoyo a la gestión planificadora– ha sido de corte neoliberal. De acuerdo a Ibarra (2007), el ordenamiento territorial "se concibe con un criterio exclusivamente administrativo de achicamiento de las funciones del Estado y la descentralización de las funciones y las responsabilidades hacia las localidades (municipios y departamentos) pero sin autonomía fiscal, política y legislativa" (p. 38).

Así mismo, Massiris Cabeza (2011) manifiesta que en Colombia hay una descentralización de funciones sin suficiente respaldo financiero. Se transfieren y asignan competencias, pero no se fortalecen las finanzas públicas para atender las funciones. Situación que, en el tema de hábitat y vivienda, especialmente para las clases populares, es un gran problema. En el país no hay una política pública nacional que aborde el tema de hábitat y vivienda popular, sólo se encuentra contemplado en el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial (POT), como programas de interés social, tal como lo contempla la Ley 388 de 1997, en su artículo 13, numeral 5:

> La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación (Ley 388, 1997).

ISSN 1900-0324

Como bien lo explica el artículo 13, numeral 5, sólo se contempla el acceso de vivienda a través de programas de interés social que son patrocinados por promotores estatales, dando a la voluntad política de las administraciones municipales la ejecución del presupuesto municipal para tal fin. El Estado en su división político administrativa (municipios y departamentos) ha concentrado sus esfuerzos en combatir las urbanizaciones espontáneas por décadas, ya que hace referencia al crecimiento descontrolado y sin planificación de parque habitacional y a su vez, agrede al derecho de la propiedad privada.

Considerando lo anterior, el hábitat autoproducido y autoconstruido, se convierte en una alternativa de acceder a la vivienda y a la ciudad formal para los sectores de las clases populares. Por medio de ésta, la comunidad busca solucionar las necesidades más importantes, a través de acciones que la colocan por fuera de los marcos normativos y convencionales reconocidos por el *statu quo* (Torres Tovar, 2009, p. 47), por la existencia de un mercado formal capitalista de tierra y vivienda que no permite a todos los sectores de la sociedad acceder a él.

Así mismo, el hábitat urbano se concibe para los sectores de menos ingresos "como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo" (Ortiz, 2012, p. 18). Donde las formas de "autoproducción social," como forma de expresión de urbanización de estos sectores, abarcan variantes que van desde la autoconstrucción, la autoproducción y la autogestión de manera individual o colectiva de sus habitantes, de manera espontánea y autónoma, dirigida, asistida o planificada y surgen con el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades del habitar (Rodríguez, et al., 2007).

No obstante, no todas formas masivas de urbanización popular responden a la participación activa de la población colectivamente organizada en todas las etapas del proceso de producción habitacional:

promoción-integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda; como es el caso de la autoconstrucción. Si bien es una de las modalidades de urbanización más presentes en las ciudades latinoamericanas y se realiza bajo procesos familiares-individuales o colectivos solidarios, sólo implica una fase del proceso productivo y no necesariamente el control integral del mismo.

Como la autoconstrucción es espontánea y autónoma, en términos de Pelli (2007) son:

> las acciones de solución habitacional llevadas a cabo por los propios habitantes, individualmente o en grupos, con sus propios recursos, según su propio criterio, sin aportes específicos (financieros, técnicos, legales, políticos) de las instituciones (principalmente el Estado) o de otros sectores sociales y con posibilidades limitadas (o sin posibilidades) de inclusión en los sistemas que la ciudad tiene desarrollados para que sus integrantes cuenten formalmente (legalmente) con acceso a sus satisfactores habitacionales y a otros satisfactores esenciales. (p. 101)

En esta definición de autoconstrucción, se expresan las dificultades parciales o totales a las que se enfrenta el autoproductor para proveerse de soluciones habitacionales satisfactorias. Además, es un indicador directo de la usencia o debilitamiento de un tejido solidario y equitativo de organización social y es un reflejo de la defensa por el derecho a la vivienda y hábitat individualmente o colectivamente en mundo urbano adverso.

Por la cual, siguiendo a Pelli (2007), la autoconstrucción espontánea y autónoma no puede ser considerada como parte de una política habitacional. Es un reflejo de la precaria supervivencia social y económica en condiciones de marginalidad por la ocupación del espacio urbano.

Por otro lado, existen otras dos modalidades de autoconstrucción, como es la dirigida y la asistida. Ésta última se manifiesta en autogestión del hábitat popular integralmente asistida, socialmente integrada y equitativamente concertada. En relación a la primera modalidad, dice Pelli (2007)

ISSN 1900-0324

> al aporte de mano de obra de sus propios habitantes, son las instituciones del Estado o privadas, que se hacen cargo de la solución de los problemas habitacionales, bajo un proceso que incluye la participación de los pobladores, solo en la mano de obra de la ejecución de obras físicas, reservando para institución, los funcionarios y técnicos la definición del problema, la definición de los satisfactores, la organización y dirección de los procesos de gestión y resolución, la administración de los fondos destinados a la financiación de los procesos. (p. 6)

Siguiendo con el mismo autor, en esta modalidad se excluyen a los pobladores en la resolución activa de sus propios problemas habitacionales. Es un desarrollo urbano pensado desde el punto de vista de las instituciones, técnicos o funcionarios, mas no desde sus propios habitantes. Además, no deja mucho espacio a la inclusión, a los criterios, motivaciones e intereses de las clases populares: como ellos lo piensan, lo sienten y lo expresan (Pelli, 2007, p. 109).

En lo que concierna a la autoconstrucción asistida, en su modalidad de autogestión del hábitat popular integralmente asistida, socialmente integrada y equitativamente concertada, corresponde “al aporte que realiza las instituciones externas a los pobladores, en carácter de refuerzo al trabajo de autoconstrucción espontánea y autónoma” (Pelli, 2007, p. 10). En otras palabras, hace referencia al conjunto de acciones operativas y organizadas, guiadas por el principio del protagonismo de sus pobladores en estructuras de gestión concertada y equitativa (Pelli, 2007, p. 12).

Esta modalidad a diferencia de las otras dos, constituye el modelo más parecido a los procesos autoproducidos colectivamente En él priman los niveles organizativos y participativos, la concertación y la equidad en la búsqueda de la solución habitacional entre los pobladores y la asistencia técnica externa. Donde, esta última llega hacer tan intensa e integral, que logra dar origen a estructuras diferentes a aquellas de las actividades netamente autogestionarias autónomas (Pelli, 2007, p.11).

Estas experiencias constituyen sólo una parte de la concepción de la producción habitacional. Ésta no puede ser vista exclusivamente

como constructora de techos y paredes, sino que debe generar ciudadanía consciente, productiva y responsable, así como como también potenciar la economía de las comunidades barriales y de los sectores populares en su conjunto (Ortiz, 2002, p.166).

Bajo estos parámetros, se encuentran los procesos autogestionarios y de autoproducción colectivos organizados, sean formales o informales, de vivienda y hábitat popular. Se caracterizan por ser concebidos de manera planificada. Trascienden de la unidad doméstica, debido a que los procesos de producción habitacional son dirigidos y controlados por sus propios pobladores/productores colectivamente organizados. La toma de decisiones es el eje nodal tanto en el control del proceso productivo, como en la participación de las políticas y la organización de base; es el hilo conductor del todo el proceso habitacional (Rodríguez, 2004, p. 5).

Sin embargo, a diferencia de la autoproducción, la autogestión busca generar procesos culturales, políticos, económicos y sociales de transformaciones de las relaciones de poder. Desde la dimensión del territorio, la apropiación de la ciudad en la lucha por el espacio urbano, normalmente se manifiesta a través de la conformación de cooperativas de vivienda. Intenta constituirse en una herramienta que, a su vez, "aporta al nacimiento y desarrollo de nuevos colectivos, potenciadores de nuevas y transformadoras individualidades". (Rodríguez et al, 2007, p.19); por ejemplo, UNMM de Brasil, FUCVAM de Uruguay, MOI de Buenos Aires.

Por otra parte, dentro de estas prácticas autogestionadas y autoproducidas de hábitat y vivienda popular, se enmarca la producción social del hábitat (PSH). Como concepto, nace de la interacción multiactoral y no como una reflexión del ámbito académico. Desde la década del setenta, se venía visibilizando la experiencia de la PSH; pero sólo en los años noventa, debido al auge de las políticas neoliberales y el efecto que generaron en el hábitat popular en América Latina, que conllevaron a aunar esfuerzos entre diferentes actores de la sociedad civil como: organizaciones no gubernamentales; movimientos y organizaciones sociales de base; activistas

de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de la región, que trabajaban en el tema del hábitat popular y en la defensa de su derecho, para su conceptualización y debate (Rodríguez et al, 2007).

La Producción Social del Hábitat (PSH), se configura como un proceso reaccionario a los efectos de las políticas neoliberales en materia de hábitat y vivienda. Se centra en el reconocimiento, sistematización y fortalecimiento de las capacidades propias de los sectores populares para la transformación de las condiciones que determinan el hábitat. Trata de responder a sus múltiples demandas, por medio de un proceso de participación y decisión entre sus diferentes actores. Además, "busca la capacitación, la organización y la solidaridad activa de sus pobladores, contribuyendo al fortalecimiento de las prácticas comunitarias, al ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más activa" (Ortiz, 2002, p. 166).

Autores como Enet et al (citado en Romero 2002) definen la PSH como "el proceso de desarrollo evolutivo del hábitat, espontáneo o planificado para alcanzar la satisfacción de necesidades, tangible e intangibles de los sectores sociales tradicionalmente excluidos" (p. 75). Más detalladamente, para Ortiz (2012), la producción social del hábitat (PSH) se concibe como

> todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro y se produce por modalidades autogestionarias que incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda (unidad doméstica familiar) hasta la colectiva (en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables) que implica un nivel alto de organización de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat. (Ortiz, 2012, p. 73)

A su vez, el autor señala, que estas experiencias, desde el nivel micro, construyen soberanía popular y una nueva cultura, centrada en las prácticas colectivas que generan la participación en las decisiones, hacen sociales las responsabilidades y autogestionan los propios saberes, activos y recursos (Ortiz, 2002).

Por su parte, Rodríguez et al (2007) definen la PSH, como:

> un recorte dentro del conjunto de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos, como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat (que incluye la provisión de un conjunto de servicios e infraestructura urbana). (p. 7)

La autora dirá que su característica principal es el control del proceso productivo por parte de un actor social o sociopolítico. Nace de la lógica de la necesidad. Es decir, no hay una priorización con fin lucrativo, sino la necesidad de uso; sin embargo, advierte la autora, esto no niega el hecho de que, con el transcurso del tiempo, la integración de barrios completos a la vida urbana genere una estructura de sub mercados específicos, con lógicas específicas de actuación. Aun así, Rodríguez et al (2007) no considera todas las modalidades de producción habitacional como representación de la producción social del hábitat, ya que excluye los procesos de autoproducción por unidades domésticas aisladas.

Por lo cual, la autora sólo contempla, "aquellas modalidades concebidas de manera planificada, que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores como actores distintos de las unidades domésticas, de forma aislada" (Rodríguez et al, 2007, p. 16). Como son: los procesos de autoproducción, autogestión y producción no lucrativa por terceros.

La autoproducción está representada por las formas colectivas –ya sea por grupos informales o asociaciones organizadas–, para la compra o toma de la tierra y gestión de servicios públicos e infraestructura. También, dentro de esta clasificación, se encuentran las formas colectivas organizadas bajo la

ISSN 1900-0324

figura de cooperativa o mutuales. Son llamadas empresas sociales y se caracterizan por la asesoría técnica, la decisión colectiva y la existencia de acciones planificadas. Tal como lo expresan Rodríguez et al (2007), se "pueden ejecutar bajo diversas modalidades (manteniendo el control directo de la ejecución y contrataciones, subcontratando total o parcialmente componentes, utilizando o no aportes de ayuda mutua, etc.) y los destinatarios finales son individuales o bien mantienen la figura colectiva" (p. 18).

Otra de las modalidades de la producción social del hábitat (PSH), que contemplan Rodríguez et al (2007), es la autogestión. Se caracteriza por formas colectivas y organizadas por organizaciones sociales, busca un proyecto político y la transformación de las relaciones de poder, "su génesis se encuentra en la militancia política de sus actoresen la participación de definición de políticas, lo consideran un campo no exclusivo de la burocracia estatal" (Rodríguez et al, 2007, p. 18).

A su vez, la producción no lucrativa por terceros se caracteriza por la iniciativa y control de un organismo técnico especializado de la sociedad civil (ONG, centro o instituto de asistencia técnica). Esto para apoyar la satisfacción de la necesidad de vivienda de personas, familias o grupos organizados. De ellas se reconocen distintos tipos:

> ONG productoras de vivienda, otras ONG sin asumir un rol promotor y ejecutor de gran escala acompañan bajo diversas formas de asociación y vinculación con organizaciones y/o familias, diversos procesos de autoproducción del hábitat (fondos de microcréditos, asesorías técnicas y acompañamiento a la gestión de proyectos ante organismos públicos; Institutos técnicos vinculados a los movimientos sociales urbanos; organizaciones civiles filantrópicas. Atienden casos de emergencia, grupos vulnerables y en extrema pobreza. (Rodríguez et al, 2007, p. 18)

Teniendo en cuenta lo anterior, no hay un consenso general frente al concepto de producción social del hábitat, debido a que éste se ha ido construyendo de acuerdo a las diferentes experiencias, que combinan procesos muy variados de vivienda y hábitat. Puede abarcar

procesos en los que participan los habitantes de forma individual o familiar o, en cambio, sólo se contemplan como procesos de producción social del hábitat, la población que se encuentra organizada colectivamente de manera formal (bajo el cobijo de la personería jurídica) o informal (que no cuentan con la figura de personería jurídica). A su vez, pueden ser procesos espontáneos o planificados, donde el rol de la población varía en el proceso de producción de la vivienda y el hábitat. Para algunos autores, los usuarios/productores participan desde las primeras fases del ciclo productivo; para otros, en cambio, pueden estar en algunas, mas no en todas fases. Además, los beneficiarios pueden llegar hacer individuales o colectivos y pueden o no coincidir con los usuarios/productores originarios.

A sí mismo, para algunos autores, los procesos de la PSH pueden ser espontáneos y surgen desde la unidad doméstica aislada. Para tomar una postura conceptual en este documento, se quiso enmarcar la PSH en los procesos de autoproducción y autogestión colectivos. Estos son organizados formal o informalmente, y se generan de manera planificada; caso contrario de la autoconstrucción, que como se observó, se puede generar de manera espontánea o de forma colectiva o de ayuda mutua.

A su vez, la PSH es similar a la autoconstrucción, porque ambas hacen parte del conjunto de modalidades de producción de hábitat popular. Nacen desde la necesidad y no desde un fin lucrativo; además, las dos conciben la vivienda como un bien de uso y no como un bien mercantil.

No obstante, los pobladores/productores de la autoconstrucción como proceso de producción habitacional, sólo participan en una única fase del proceso productivo del hábitat (promoción-integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda). En contraste, en la producción social del hábitat el hilo conductor se encuentra en la participación activa, en la toma de decisiones y en el control por parte de los pobladores/productores de todas o en algunas de las fases del proceso productivo del hábitat.

Por último, la autoconstrucción no trasciende más allá de la construcción del equipamiento

de vivienda y hábitat. Se pierde la posibilidad de concebir la producción habitacional, para generar ciudadanía consciente y responsable, buscar la inclusión social y urbana, y potenciar la economía popular de la comunidad barrial en la que se ubican. Esto sí lo cumple la PSH. En ella, sus actores son activos y proclives a la articulación con otros, "se presenta una planificación flexible, las decisiones son tomadas participativamente por el conjunto de actores y la existencia de una conciencia de participación e intervención en la dinámica socioespacial urbana buscándola construcción de una ciudad democrática" (Rodríguez, 2007, p. 5).

Referencias

Castillo de Herrera, M., y Torres Tovar, C. (2009). En M. Castillo de Herrera (Ed.), Procesos Urbanos Informales y Territorio. *Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.

Cravino, M. (2009). Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la espacialidad barrial. En A. Catenazzi, A. Quintar, M. Cravino, N. Da Representaçao y A. Novick (comps.), *El retorno de lo político a la cuestión urbana territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 45-78). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Di Virgilio, M., y Rodríguez, M. (2013). *Producción Social del Hábitat, abordajes conceptuales,*

prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. Buenos Aires: El café de las ciudades.

Di Virgilio. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógica de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690.

Fernandes, E. (2007). Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. En: A. Larageira, Adriana et al (2007). *Regularización de Asentamientos Informes en América Latina.* Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Harvey, D. (2008). La libertad de la Ciudad. *Antípoda,* 7, 14-30.

Ibarra Lozano, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7. 37-45.

Jaramillo, G. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios,* (18-19) 11-53. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626002

Congreso de Colombia (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091

Massiris Cabeza, A. (2011). Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de artes, Maestría en ordenamiento urbano-regional.

Massiris Cabeza, A., Espinoza, M., Ramírez, T., Rincón, P., Sanabria, T. (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia.* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Península.

Ortiz, E. (2002). La Producción Social del Hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora? En E. Ortiz, y M. Zárate (comps.), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina* (pp. 164-170). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ortiz, E. (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales.* México: Hábitat International Coalition.

Oszlack, O. (1983). *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires, Argentina: Punto de vista.

Pelli, V. (2007). *Habitar, participar y pertenecer acceder a la vivienda incluirse en la sociedad.* Buenos Aires: Nobuko.

Pg.rossi. (septiembre 2006). Taller internacional de autoconstrucción sobre estructuras livianas [Fotografía]. Recuperado de https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo%3AModulo_integro_tensado_(Campo_Papa_2006).jpg

Rodríguez, M. (2007). Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la "nueva fábrica" en los barrios de Buenos Aires. *Argumentos,* 4, 1-10. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20120626062425/4_7.pdf

Rodríguez, M., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., y Morales, B. (2007). *Producción Social del Hábitat y políticas.* Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani.

Romero, G. (2002). La Producción Social del Hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas. En E. Ortiz, y M. Zárate (comps.), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina.* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Torres Tovar, C. (2009). *Ciudad informal Colombiana, barrios construidos por la gente.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Uribe, H. (2011). Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 53, 169-200.

UN-Hábitat. (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. *Rumbo a una nueva transición urbana,* 12, 11-15. Recuperado de http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3380&alt=1

Cómo citar

Benavides, Y. T. (2016). La autoconstrucción y la producción social del hábitat (PSH): Diferencias y semejanzas. *Papeles de Coyuntura.* 42. 232-253. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

DESDE EL AULA

SECCIÓN

09

CIUDADES DEL POSCONFLICTO

Una propuesta de adaptación para el posconflicto, en el borde urbano rural de Ciudad Bolívar y Usme en la ciudad de Bogotá D.C.

José Alejandro Rodríguez-Alarcón[1]
Universidad Piloto de Colombia (Bogotá)
Maestría en Gestión Urbana

Resumen

En este trabajo se busca reconocer la importancia de pensar la configuración de la ciudad en el <posconflicto>, para referirse al conflicto armado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Se genera la pregunta por la ciudad de Bogotá y por el estado de sus bordes urbano-rurales, especialmente en Usme y Ciudad Bolívar. Lugares donde se presenta la violencia estructural y cotidiana, desde un plano urbano, y que necesitan ser pensados en sus múltiples dimensiones. Se realizó una revisión documental de los tensionantes sociales, ambientales y económicos en estas dos localidades. Con estos resultados, se generó una proyección de las acciones que, desde la gestión urbana, pueden realizarse para adaptar el borde urbano rural de Usme y Ciudad Bolívar al posible posconflicto.

Palabras clave:

posconflicto, borde urbano/rural, violencia, ciudad planificada.

1. Estudiante de Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Licenciado en Educación Comunitaria con énfasis en Derechos Humanos, de la Universidad Pedagógica Nacional. Escritor de algunas publicaciones relacionadas a la enseñanza de la historia, del territorio y a la Cultura Democrática. E-mail: rasjose.90@hotmail.com

Abstract

This work seeks to recognize the importance of thinking the city setting in the <post conflict>, term to refer to the armed conflict between the Colombian government and the FARC -EP. He asked for the city of Bogota and the state of their rural urban edges, especially in Usme and Ciudad Bolivar, where the armed conflict arises from an urban background and need to be designed in multiple dimensions. To understand the above a literature review of social, environmental and economic stressors in these two locations was made, with these results a projection of the actions that urban management be made to adapt the rural urban edge of Usme was generated and Ciudad Bolivar the possible post-conflict.

Keywords:

Postconflict-edge urban / rural-violence-planned city

ISSN 1900-0324

Introducción[2]

Pensar en la guerra hace parte de la cotidianidad colombiana. Basta con ver las noticias para enterarse acerca de una u otra acción violenta, mirar en los barrios cómo el conflicto se materializa de distintas maneras, o mirar en la familia y en los cuerpos, para saber que la guerra ha marcado la piel de manera profunda.

En un momento decisivo del llamado "fin del conflicto", esperando que pueda resolverse una guerra, que ha dejado millones de víctimas, entre el Estado colombiano y el grupo guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) –el cual cuenta con más de 50 años de formado–, se busca el lugar de las ciudades en este proceso. Teniendo presente lo anterior, este artículo se formula la siguiente pregunta: ¿cuáles serían las disposiciones y planes que una ciudad como Bogotá debería hacer para recibir el posconflicto y sus consecuencias multidimensionales?

Para poder contestar esta pregunta, primero se realizó una búsqueda documental para entender la naturaleza de la violencia en Colombia; cuáles han sido las aproximaciones teóricas y qué perspectivas pueden darse para entender la manera como esta violencia afecta a Bogotá.

2. Artículo realizado desde el proyecto de investigación "Ciudades del Posconflicto" de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

La naturaleza de la violencia en Colombia

Zona rural de Usme. Figura 1

Fuente: Fotografía tomada por el Colectivo de la Gente del Tunjuelo (2013).

ISSN 1900-0324

Se comienza por entender que la violencia es el instrumento principal de la guerra, y que no puede tenerse una definición única de este fenómeno, cuando se la reconoce de acuerdo a un contexto histórico determinado, por medio del cual adquiriría sus características y se realizaría:

> Semelin, por su parte, propone diferenciar tres categorías que ayudan a distinguir numerosas formas de la violencia, aunque deja claro que, de todos modos, ellas no permiten comprender ni explicar los mecanismos y las funciones de la violencia. Éstas son: a) diferenciar entre la violencia de la sangre (la de los muertos), de aquella que Galtung llamaba la violencia estructural, contenida en situaciones de miseria y opresión; b) la violencia cotidiana, integrada en nuestra forma de vida, y c) la violencia espectáculo, que atrae la mirada y, a su vez, la desaprobación, y que caracteriza buena parte de la ambivalencia de la violencia que por un lado asusta, pero por otro fascina. (Blair Trujillo, 2009, p. 14)

Puede decirse que, de manera efectiva, aunque la violencia tome distintas formas de acuerdo a su contexto, históricamente, han logrado registrarse las tres predominantes que resalta el autor y recoge Blair Trujillo. Realizando una lectura estructurada de modo temporal, se evidencia que en Colombia se asumen los tres tipos de violencia antes descritos.

Esto complejiza un poco más la naturaleza de la violencia en Colombia, pues no se trata sólo de los muertos que genera el conflicto armado, sino de un entramado de violencias interdependientes, posiblemente jerarquizadas y direccionadas, que dan forma al fenómeno que tenemos en nuestro país.

Aquí pueden citarse los diferentes ejemplos que Blair Trujillo o Perea Restrepo, utilizan para mostrar, a través de cifras oficiales, cómo se presenta una alta concentración de muertes violentas (crimen, suicidio y accidente), muertes por desnutrición e inclusive la violencia intrafamiliar y violencia de género (Blair Trujillo, 2009; Perea Restrepo, 2013). Se reafirma que estas formas de violencia suceden en el contexto colombiano y que vale la pena preguntar: si se firma

el acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, ¿se implica el fin de todas estas formas de violencia?

Es muy importante resaltar dichas formas de la violencia en Colombia, pues ayuda a comprender su naturaleza y devela las posibles respuestas a la pregunta de este artículo; pero también, ayudan a entender el trasegar teórico de la violencia en el país tal como lo reconstruye la autora:

> El trabajo pionero de los estudios sobre violencia fue –pese a todas sus limitaciones teóricas y metodológicas– el libro de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia*, publicado en 1963 en dos tomos y que había sido solicitado por el primer gobierno del Frente Nacional. Hay antecedentes sobre el tema, pero todos ellos fruto de literatura testimonial, descriptiva y apologética en la década de 1950. Para fines de la década de 1960, con trabajos de autores extranjeros como Eric Hobsbawm, Paul Oquist y Pierre Gilhodes, el tema de la violencia empieza a ganar cierto estatus teórico y cierta pertinencia como "objeto" de investigación. Ciertamente, de la mano de autores extranjeros que llenaban el vacío que durante los 15 años siguiente al estudio de la primera comisión de 1963 se presentaba por parte de la academia colombiana. Pero, a partir de entonces se desata una enorme producción que no ha parado. Una enorme montaña de publicaciones sobre el tema que crece sin cesar. (Blair Trujillo, 2009, p. 24)

Sobre estas publicaciones y estudios puede evidenciarse no sólo la consecución de un objeto de investigación muy solicitado, también la necesidad de aportar al entendimiento de la violencia y al fin del conflicto armado en Colombia.

Esto quiere decir, que la violencia se entiende a partir de la situación del contexto, de ser caracterizada desde las tres formas antes vistas y si se piensa en Franz Fanon, se puede ampliar el tema de la violencia en algo determinante: la cultura y el poder (Fanon, 2010).

Haciendo un breve resumen de la concepción de violencia del autor, puede decirse que se relaciona directamente a la situación de colonización, donde se genera una

dicotomía entre colonizado-colonizador, en la que el colonizador es quien ejerce la violencia hacia el colonizado. Esta violencia tiene una dimensión física (Policía, Ejercito, delincuencia), simbólica (escuela, derechos, salud) y la dimensión epistémica (religión, mitos de origen, formas y modos de pensamiento). De esta forma, se tiene una conceptualización más amplia de la violencia, si se entiende que ésta no sólo se ejerce desde lo físico. Propone Fanon que esta negación del otro tiene un carácter cultural imponiendo prácticas y ejerciendo el poder desde normas, prohibiciones y puestas comerciales y propagandísticas que terminen por modificar la identidad del colonizado (Fanon, 2010).

La violencia en el contexto de las ciudades y la estructuración del conflicto armado

Estas múltiples violencias, como se ha dicho, tienen una relación directa con el conflicto armado. De cierta manera puede afirmarse que poseen naturalezas distintas: las violencias de tipo político, económico y territorial (desplazamientos) derivan directamente del conflicto armado, y las basadas en lo cultural y simbólico (o violencias epistémicas) derivan de una condición histórica y cultural que se manifiesta desde el género, la etnia, la edad, la discapacidad y la clase social.

Puede decirse que la ciudad se relaciona profundamente con estas violencias y se tienen distintas perspectivas. Para Pérgolis y Ramírez Cely,

> la ciudad nació como respuesta a la necesidad de convivencia y seguridad de la comunidad asentada en un territorio, pero se convirtió en ámbito de miedo, de desconfianza por el otro y de actitudes individualistas que se expresan en la aceptación natural de la violencia y de la pérdida de valores de la vida. (2015, p. 121)

Como también, existen otras posturas que entienden la ciudad como una creadora de violencias en sí. Allí puede entenderse desde la dominación, la segregación o la colonización (Foucault, 2006; Fanon, 2010).

Fotografía tomada desde el barrio Casa de Teja, en localidad de Ciudad Bolívar, presentando un ejercicio de minería y la Av. Boyacá.

Figura 2

Fuente: Fotografía tomada por el Colectivo de la Gente del Tunjuelo (2013).

Ambas cosas son la ciudad: un espacio donde se agrupa de manera estructurada la colectividad humana y también, un lugar de segregación y negación del otro. Podría plantearse, un lugar donde se desarrollan las relaciones sociales y las relaciones de poder (Pérgolis, 1998).

En la ciudad se ejerce la violencia del conflicto armado, como una forma de dominación del territorio, que se expande, no solo en el campo sino también en las ciudades:

> Los actores armados controlan un sinnúmero de procesos de la vida de las gentes que habitan los lugares donde se implantan, llegando al extremo de administrar justicia sobre asuntos granados de la vida de todos los días; detentan poder sobre los estados locales y los fiscos municipales, pasando por la imposición de extorsiones a toda obra de beneficio público; poseen empresas económicas de grandes rendimientos como el narcotráfico, mientras someten multitud de empresas grandes y pequeñas al pago de cuotas forzadas. Entretanto, mientras la guerra sigue su curso, Colombia ha vivido uno de los desastres humanitarios más críticos del planeta, atiborrado de desplazados, desaparecidos, torturados, ejecutados, asesinados (...). (Perea Restrepo, 2013, p. 14)

Todo esto tiene a las ciudades como centro de un conflicto que llega a las calles. En una ciudad como Bogotá es la realidad en localidades periféricas como Usme, Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y el municipio de Soacha. No es entonces un hecho aislado, se trata del conflicto armado puesto en la cotidianidad de las personas.

Vale la pena imaginar o suponer la siguiente situación: muchas de las personas desplazadas que se sitúan en los barrios principales de Bogotá (por colocar un ejemplo) llegan allí huyendo de la guerra. Cuando están en estos lugares, además de adaptarse a la vida de la ciudad, que ya termina siendo complicada, deban convivir posiblemente con un actor armado que ejerza territorialidad sobre el espacio donde habita esta persona. Esto en el fondo muestra que:

> Con este panorama nacional, Bogotá como ciudad de migrantes termina siendo una representación del país, un collage de experiencias

> regionales marcadas por la violencia y el desplazamiento forzado. Casi todo tipo de actos violentos ocurridos en el país llegan a esta ciudad, se reconocen en todas sus localidades hechos victimizantes de toda índole (...). (Madrigal y Sánchez, 2012, p. 82)

Es una situación de victimización en dos contextos diferentes, donde las personas no pueden escapar de la guerra y del control territorial. Pero esto no sucede en toda la "ciudad dual", ocurre en la periferia, en el aislamiento y en la ciudad excluyente. (Borja y Castells, 2004). La ciudad está vinculada con los ritmos del conflicto, por ende, aquellas decisiones de la guerra en un contexto estructural, afectan lo local desde el ejercicio de la violencia. Se esperaría entonces que con el fin del conflicto armado la violencia de las ciudades cambie la ciudad misma, tal como apuntan en su artículo Pérgolis y Ramírez Cely (2015), al afirmar que una determinante histórica en Colombia ha sido su crecimiento urbano acelerado en los periodos cortos de paz.

Teniendo en cuenta que el conflicto armado repercute en la ciudad y las zonas de borde urbano rural son las más vulnerables por su condición periférica, surgen una serie de preguntas: ¿cómo cambiaría la ciudad a través del posconflicto? ¿Qué papel juega la gestión urbana en las ciudades del posconflicto?, y finalmente, para contestar la pregunta inicial de este artículo, ¿cuáles serían las disposiciones y planes que tendría que hacer una ciudad como Bogotá para recibir el posconflicto y sus consecuencias multidimensionales?

Una metodología para contestar las preguntas

La metodología consistió en ubicar a Bogotá como un lugar central para el estudio de la problemática. Pensando en esta perspectiva de ciudad dual, se buscó la periferia de la ciudad en Usme y Ciudad Bolívar, como bordes urbano rurales y que, como se mencionaba en los trabajos de autores antes citados

Fotografía tomada desde Mochuelo Alto en localidad de Ciudad Bolívar. Muestra la proporción del relleno Sanitario de Doña Juana. **Figura 3**

Fotografía tomada por el Colectivo de la Gente del Tunjuelo (2013).

(Perea Restrepo, 2013; Madrigal y Sánchez, 2012), son localidades afectadas por el conflicto armado, por el ejercicio de la violencia en sus distintas tipologías y posiblemente, con la vulnerabilidad al "posconflicto".

Se consultaron los siguientes documentos:

El trabajo realizado por el profesor Alfonso Torres y el líder social Javier Reyes, denominado "Una experiencia de acción colectiva territorial: el proceso Asamblea Sur en Bogotá" (2013). Se trata la experiencia de Asamblea Sur y su participación comunitaria, entendiendo y defendiendo algunos hitos ambientales de la Cuenca del río Tunjuelo (donde se encuentran las localidades de Usme y Ciudad Bolívar). Por otro lado, un trabajo financiado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), y realizado por la Corporación Experimental Juvenil, denominado "Los caminos del agua: cuenca del río Tunjuelo" (2013).

El trabajo de Osorio (2007) con su libro *El río Tunjuelo en la historia de Bogotá. 1900-1990*, que ha retratado muy bien la historia de la cuenca del río Tunjuelo. El trabajo de Zambrano (1951), *Historia de la localidad de Tunjuelito, el poblamiento del valle medio del rio Tunjuelo;* Julio y Hernández (2014), el texto Territorios ambientales de Bogotá. *Historias de acciones colectivas*, que describe la actuación del grupo "Territorio Sur" en la cuenca del río Tunjuelo.

Al realizar estas lecturas, se generó un proceso de análisis de la información cuyo objetivo era identificar los hitos o temas más vulnerables y complejos. Esto en referencia a los distintos tipos de violencia; al pensar en un proceso de posconflicto para la ciudad de Bogotá, principalmente ubicado en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar.

Resultados del análisis documental

De acuerdo al análisis realizado y entendiendo las tipologías de violencia, se encontró que existe violencia de tipo estructural y cotidiana, enmarcada en los siguientes aspectos:

ISSN 1900-0324

Fotografía tomada en Usme, en la zona rural muestra cómo se va presentando el proceso de urbanización en la zona

Figura 4

Fotografía tomada por el Colectivo de la Gente del Tunjuelo (2013).

Los problemas de la población: uno de los asuntos con mayor peso en la realidad histórica de estas dos localidades (Usme y Ciudad Bolívar) es el asentamiento informal. Son barrios prácticamente construidos desde la gente, a través de modalidades de vivienda y urbanización informales. Tal como lo recuerdan Torres Carrillo (2013) y Torres Tovar (2009) la urbanización de este tipo en las ciudades colombianas han sido la regla, pues el Estado colombiano no ha podido responder ante las demandas del derecho a la vivienda que reclaman los colombianos. Sumada al conflicto armado, la vivienda ha tenido que ser resuelta por las propias manos de las personas o por terceros. De esta forma, se construyó gran parte de Ciudad Bolívar y Usme, lo que ha llevado problemas como la falta de servicios públicos (o la demora de ellos por la falta de legalización de los barrios); una densificación poblacional muy grande en comparación con la ciudad central y bastante pobreza e informalidad en el empleo.

Problemáticas ambientales y de riesgo: se evidencia que el borde urbano-rural, cada vez se ve desplazado por lo urbano. Por otro lado, Ciudad Bolívar tiene en su zona rural el relleno Sanitario de Doña Juana, siendo el depósito de las basuras de Bogotá y de algunos municipios aledaños. Este relleno es muy cuestionado por estar ubicado en zona rural, cerca de la población de Ciudad Bolívar y Usme, con amenazas y antecedentes de derrumbes, además de presentar, posiblemente (según afirman las organizaciones sociales) filtración de lixiviados en aguas subterráneas en la cuenca del río Tunjuelo (Torres Carrillo y Reyes, 2013).

Se encuentra también la minería extractiva de gravas, arenas y arcillas, ubicadas en la conexión Ciudad Bolívar y Usme por la Av. Boyacá y en la conexión entre Ciudad Bolívar y Soacha, en todo el borde de la localidad.

Frente a estas problemáticas, se condensa algo importante como resultado. Se trata de la vulnerabilidad al riesgo por desastres naturales; todos estos factores juntos (afectación flora y fauna, relleno sanitario, minería y construcción informal) generarían, en caso de un sismo de gran escala, una verdadera catástrofe para los habitantes de toda la ciudad. Aunque un desastre natural, no sería propiamente una actuación violenta, en el marco del conflicto armado, la no prevención del desastre si constituye un ejercicio de la violencia desde el abandono estatal.

Problemáticas por transporte: un factor importante es la movilidad. Al encontrarse en la montaña, formando el borde rural y urbano, la movilidad en la geografía de estas localidades tiene bastantes dificultades. No se tienen claros proyectos de cable aéreo, salvo uno (proyectado para Ciudad Bolívar); los buses tienen problemas mecánicos al subir a los barrios más altos; las carreteras están en mal estado y se gasta mucho tiempo en salir de las localidades en Transmilenio o bus cuando se está en hora pico.

Discusión y proyección de los resultados

Estas localidades son las que más afectaciones tienen en Bogotá en torno al conflicto armado (Madrigal y Sánchez, 2012, p. 83); por ende, se espera que el fin del conflicto reconfigure la realidad territorial y de violencia que se vive en ellas. En otros términos, podría pensarse de manera diferente el problema de segregación social que tienen estos habitantes de la ciudad, por lo que es necesario entender que significaría el posconflicto de manera teórica en Bogotá. Para eso es importante que el orden jerárquico de la ciudad-sistema (materializado en ciudad dual) puede ser remplazado por el de ciudad-red:

> El reordenamiento del sistema urbano será resultado de la transformación a través de la idea de red, en vez

> del concepto tradicional de sistema. Eso significa que el reordenamiento debe apuntar a nivelar diferencias de tamaño y oferta de oportunidades entre los distintos centros. El concepto de sistema implica una estructura jerarquizada, en cambio, la idea de red sugiere una homogeneidad horizontal de nodos y vectores (o asentamientos urbanos y flujos), por eso mismo, la red es incluyente y democrática. (Pérgolis y Ramírez Cely, 2015, p. 122)

Pensar en una configuración de ciudad basada en la red, es algo bastante importante, ya Castell y Borja (2004) advertían como la ciudad dual, actuaba como nodo de la gran red de la globalización, por ende, las disposiciones espaciales estaban hechas para que funcionara para la lógica económica generando violencia cotidiana-social. La propuesta de los autores de ciudad-red es, en cambio, pensar que el poder transite de manera democrática a través de nodos territoriales que activen la red propuesta.

Si efectivamente se busca definir la ciudad como un lugar democrático, y en este caso preparado para el posconflicto, esta lógica dominante del poder económico debe ser regulada para comprender las otras dimensiones humanas dentro de la ciudad.

Con este principio, se realizan las siguientes proyecciones territoriales para pensar la ciudad del posconflicto en los espacios de borde urbano-rural de la ciudad de Bogotá:

- Es importante generar en Usme y Ciudad Bolívar un proceso de mejoramiento integral de barrio. Esto con el ánimo de mejorar las edificaciones de los habitantes (viviendas, escuelas, hospitales y parques), preparándolas estructuralmente para un probable riesgo natural. Pareciera no estar sujeto al tema del posconflicto, pero se trata de prever un desastre y de salvar el mayor número de vidas posible, como consecuencia de las construcciones informales y la segregación social (entendida la segregación como violencia cotidiana).
- De la misma forma, este mejoramiento dará a los ambientes familiares, espacios

más amplios y cómodos y culturalmente diseñados a la semejanza de sus habitantes, lo que estaría acompañado de campañas para reducir la violencia intrafamiliar y de género.

- El proceso de mejora llegaría a los lugares públicos y así permitir la habitabilidad del espacio público (Páramo, 2013). Espacios tales como parques, andenes, calles, centros comunitarios, sociales, que permitan el encuentro de diálogo comunitario.
- Se debe proteger el ambiente, por ende, también la ciudad. La Alcaldía Mayor debería actuar con el debido cierre del relleno sanitario Doña Juana y pasar a tecnologías limpias. Se puede destinar un terreno sólo para el tema de minería, lejos de la zona urbana y donde se estime que haga menos daño al ambiente y a los factores geológicos de la cuenca, de tal forma que esta minería actué en el Tunjuelo, con plena regulación del Estado y con regalías mayores, con la posibilidad de trabajo para los habitantes de sectores cercanos y con plenas condiciones laborales y formas dignas de contratación. Es decir, no se debe permitir más lugares para esta actividad económica en el borde de la ciudad.
- Corresponde realizar un proceso de restauración ecológica en los lugares afectados por la minería, por el relleno sanitario, y en todos los espacios naturales degradados que tengan estas localidades, con el ánimo de recuperar la estructura ecológica principal.
- Se debe definir el perímetro urbano y apoyar las labores agrícolas de la zona rural de estas dos localidades, buscando la siembra ecológica, de forma que se respete el ambiente.
- Es importante mejorar el estado de las vías para la circulación de vehículos y mejorar los andenes para el paso de los transeúntes. Se pueden generar grandes proyectos de movilidad como cables aéreos que lleguen hasta las zonas

rurales y puedan mejorar el turismo y el comercio de los habitantes.

- Se exige regular los procesos de urbanización poniendo límites claros, sin invadir la zona rural y con una planeación adecuada. También, involucrando a la comunidad en el cuidado del medio ambiente, en temas de paz y Derechos humanos, en zonas que no sean de riesgo para los habitantes y con diseños arquitectónicos y paisajísticos sustentables con el ambiente.
- Todo este proceso tiene que estar acompañado de un gran programa social de mejora de las condiciones de vida de los habitantes, que garantice la seguridad alimentaria y los lugares de paso mientras ocurre el proceso de restructuración de viviendas o de reubicación.
- Finalmente, y de gran importancia, se deben tener programas culturales y educativos en torno a vivir el posconflicto. Esto con la intención de prevenir cualquier tipo de violencias y buscando que los conflictos se tramiten de forma no violenta, para que los habitantes de los bordes de la ciudad logren tener estas oportunidades de forma clara; que entiendan el posconflicto no sólo como algo que pasa externamente, si no como algo que los implica profundamente como sujetos sociales.

Conclusiones

Las preguntas que se han generado en este trabajo, de acuerdo a los resultados y la discusión que se presentaron, se pueden contestar de la siguiente manera: la ciudad cambiaría de forma drástica si se piensa que debe estructurarse como red (democrática) y no sólo como anclaje de la

ISSN 1900-0324

globalización. Allí se tienen como un sector importante los bordes urbano-rurales de la ciudad como Ciudad Bolívar y Usme. De esta forma, los planes para el posconflicto deben estar pensados en reconfigurar estos lugares con lo mencionado anteriormente; así, la gestión urbana tendría un papel preponderante en re-pensar la ciudad del posconflicto.

Se debe asumir que el posconflicto busca el fin de todas las formas de violencia, incidiendo en el ámbito político, económico y cultural. De modo que, coincidiendo con los autores Blair Trujillo (2009) y Pérgolis y Ramírez Cely (2015), se logre la recomposición del tejido social, para vivir en definitiva un proceso de transición hacia la paz.

Este artículo constituye una base inicial para continuar con una investigación más a profundidad sobre esta reconfiguración del territorio hacia el posconflicto. Se insiste que para validar las proyecciones aquí realizadas, se debe avanzar en cuantificar y cualificar en datos más precisos, con el ánimo de dar mayor sustentabilidad a la investigación presentada. Las propuestas que aquí se realizan se generan a partir de la interpretación de una lectura inicial a algunos documentos sobre el tema y de la propia experiencia personal del autor, como actor social en la cuenca del río Tunjuelo.

Referencias

Blair Trujillo, E. (2009). Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición. *Política y Cultura*, 32, 9-33.

Borja, J. y Castells, M. (2004). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Taurus.

Corporación Experimental Juvenil. (2013). *Los caminos del agua: cuenca del río Tunjuelo. Informe final de resultados*. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/0B4E-8FEJ-ATyYVjdKdkVXZVR3Zkk/edit?usp=sharing

Fanon, F. (6 de marzo de 2010). *Los condenados de la tierra*. Recuperado de: http://www.rosa-blindada.info/b2-img/FanonLoscondenadosdelatierra.pdf

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978).* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Julio, M. y Hernández, A. (2014). *Territorios ambientales de Bogotá, historias de acciones colectivas*. Bogotá: Secretaria Distrital de Ambiente.

Madrigal, A. y Sánchez, Y. (2012). Las memorias del conflicto armado y la violencia en Colombia: Ciudad Bolívar como referente de mantenimiento de memoria colectiva significativa en Bogotá. *Ciudad Paz-ando*, 5(2), 71-86.

Osorio, J. (2007). *El río Tunjuelo en la historia de Bogotá. 1900-1990.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Páramo, P. (2013). Espacio público habitable. *Papeles de coyuntura*, 35(3), 40-45.*

Páramo, P. y Burbano Arroyo, A. (2014). Los usos y la apropiación del espacio público para el fortalecimiento de la democracia. *Revista de Arquitectura*, 16(1), 6-15.

Perea Restrepo, C. (2013). Resituar La Ciudad: conflicto violento y paz. *Análisis Político,* 77, 3-38.

Pérgolis, J. (1998). *Bogotá Fragmentada. Cultura y espacio urbano a fines del siglo XX.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Pérgolis, J. y Ramírez Cely, C. (2015). Las ciudades después del conflicto: La ciudad del arraigo. *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 119-124.

Riaño Alcalá, P. (2006). Geografías del desplazamiento, territorialidades y movilidades urbanas. En D. Herrera y C. Piazzini, *(Des) territorialidades y (No) lugares Procesos de configuración y transformación social del espacio* (pp. 185-203). Medellín: La carreta editores.

Rodríguez Alarcón, J. (2012). Las construcciones del territorio en el Pantano de la Libélula (Proyecto de grado). Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia.

Torres Carrillo, A. (2013). *La ciudad en la sombra: barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977.* Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

Torres Carrillo, A. y Reyes, J. (2013). Una experiencia de acción colectiva territorial: el proceso Asamblea Sur en Bogotá. En C. Carreño (comp.), *La gestión urbana en América Latina: desde la reflexión-acción* (págs. 271-287). Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

Torres Tovar, C. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Zambrano, F. (1951). *Historia de la localidad de Tunjuelito, el poblamiento del valle medio del rio Tunjuelo.* Bogotá: Alcaldía Mayor: Alcaldía Local de Tunjuelito. Universidad Nacional de Colombia.

Cómo citar

Rodríguez-Alarcón, J. A. (2016). Ciudades del posconflicto: una propuesta de adaptación para el posconflicto, en el borde urbano rural de Ciudad Bolívar y Usme en la ciudad de Bogotá D.C. *Papeles de Coyuntura.* 42. 256-277. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

10

RESEÑA DEL FORO:
"Diálogos y miradas sobre la Gestión Urbana: Bordes urbanos para ciudades más sostenibles"

Mauricio Betancourt-García[1]
Universidad Piloto de Colombia. Bogotá (Colombia)
Maestría en Gestión Urbana

1. Economista, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Economía Agraria, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. E-Mail: mauricio-betancourt@upc.edu.co - mauriciobetancourtgarcia@gmail.com

En la Universidad Piloto de Colombia, el día 29 de julio de 2016, en el Auditorio Académico, la Maestría en Gestión Urbana, la Maestría en Arquitectura, la Fundación Libres, la Sociedad Colombiana de Planificadores, el Concejo de Bogotá y la Mesa de Borde de la localidad de Usme, se realizó el foro: "Diálogos y miradas sobre la Gestión Urbana: Bordes urbanos para ciudades más sostenibles".

En el foro, hicieron las siguientes presentaciones: Diego Cataño Palomino, de la Sociedad Colombiana de Planificadores; Emel Rojas Castillo, del Concejo de Bogotá; Otilia Cuervo, líder de la Mesa de concertación Borde Urbano Rural de Usme; Susana Chinchilla, exalumna de la MGU, Ingeniería Civil UPC, y Mauricio Betancourt G., de la Maestría en Gestión Urbana de la UPC.

Durante las presentaciones, se puede identificar algunas líneas gruesas de la discusión sobre los problemas urbanos relacionados con la gestión,

ISSN 1900-0324

los instrumentos de planificación y la dinámica de los procesos de planificación.

Se discuten las formas como ha crecido la ciudad, desde 1538 hasta la actualidad. En ello, las condiciones de expansión no han respetado ningún borde ambiental y rural, estando determinadas en detrimento de las normas jurídicas, con gran influencia de los manejos políticos de las políticas urbanas, las consecuencias sociales de los modelos de desarrollo económico y las lógicas de rentabilidad económica de las apropiaciones del suelo urbano; además, la falta de respeto por los mínimos ambientales planteados desde el Código de Recursos Naturales, en particular, sobre las rondas, las áreas protegidas y los suelos con categorías agrológicas I y II. Estos últimos son identificados por la gran capacidad de producción de agroalimentos, los cuales han tenido cambio de uso para urbanizar, en detrimento de producción de agroalimentos cerca de la ciudad.

En tanto, se han ido construyendo dinámicas de conurbación en las últimas seis décadas, en función de dinámicas de conurbación y absorción de municipios cercanos a Bogotá. Esto ha presentado problemas de diferente orden: los procesos de especulación con las necesidades del suelo urbano y una ciudad que debió responder por un modelo de desarrollo que no fue capaz de absorber la mano de obra que llegaba a la ciudad. Lo anterior ha conducido a procesos de marginalidad de la población, a ocupación de manera formal e informal de los bordes urbanos, que cada vez más, presentan expansiones sobre áreas protegidas por las normas ambientales consideradas durante el siglo XX.

El desconocimiento de las conectividades ambientales del territorio conlleva a

la ocupación legal e ilegal de dinámicas inmobiliarias y construcción de vivienda en zonas no aptas, pero adecuadas. Esto se da de forma agresiva contra la naturaleza, y las protecciones que, con los manejos administrativos y regulatorios laxos y poco claros, avanzan sin ningún control urbanístico, económico y de la administración pública, sobre los suelos rurales y ambientales por los cuatro puntos cardinales de la ciudad. Rompen las conectividades de la naturaleza, predominando un interés económico del capital inmobiliario y la ausencia de una solución social de parte del Estado a los procesos de migración de la población. Además, existe de otro lado, el reconocimiento de procesos de segregación social y territorial a partir de la estratificación.

Bajo estos parámetros, se consideró la necesidad de una mayor integración de la academia en estos procesos a través de las funciones misionales. Dicha necesidad surge a causa de que se han ido desarticulando las políticas de la aplicación de los instrumentos de planeación, como de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, no integrados a los planes de ordenamiento. Pero además, hay procesos de regulación desde el nivel nacional sobre el ordenamiento del territorio a partir de la LOOT, ley 1454, buscando entre otras resolver algunas de las dinámicas regionales, a partir de las consideraciones planteadas en su artículo 2º:

> La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

ISSN 1900-0324

Desde las dinámicas urbanas, se presentaron observaciones vinculadas con los realizadores de políticas, el Concejo de la ciudad de Bogotá. Esto por medio de observaciones sobre los problemas de distribución de alimentos y del monopolio que representa Corabastos para la ciudad, debido a las implicaciones que tiene en los costos de los agroalimentos; además del desperdicio que existen de estos anualmente por los tratamientos que se les da.

Desde las resistencias sociales, se consideró la necesidad de romper el esquema de una "planeación ideal como la lista de mercado", para resolver las necesidades comunitarias por parte de las administraciones. De allí, pasar a consultas sobre las políticas públicas construidas desde los territorios y las diversas formas que se organizan las comunidades, que prevalezcan sobre los intereses económicos sobre la zona del borde sur.

Esto conlleva un planteamiento de crecimiento de la ciudad con un límite que sea propuesto y concertado con las poblaciones residentes históricamente en la zona de Usme. Se consigue al tener realmente presente la identificación conjunta entre el Gobierno de la ciudad y las comunidades organizadas, con la generación de espacios de conocimiento e interlocución en el que se pueda determinar un borde de la ciudad en el sur. Dicho borde debe tener en cuenta: los corredores agroecológicos, las cuencas –en especial La Fucha–, y la construcción de un borde agropolitano

donde no se rompa la dinámica rural con todas sus funciones y donde, además, la población tenga la seguridad jurídica del uso del suelo rural, que implica que "se concerté el límite" o borde.

En el otro costado de la ciudad, en la parte norte, sobre la reserva van der Hammen, se presentan diferentes instrumentos de gestión, que no tienen ningún nivel de armonización y que han contribuido a una lógica especulativa, a pesar de los estudios ambientales sobre la zona, y su determinación como área protegida. Ésta es amenazada por los mayores dueños del capital, que presentan "una manipulación política e interpretación de las normas a su gusto", tanto para procesos de urbanización, como para las construcciones de infraestructuras viales sobre los humedales, donde "usted puede hacer lo que quiera".

Por otra parte, se consideró la cuestión de los bordes urbanos como parte de los límites multidimensionales de las relaciones urbano-rurales; además, se habló sobre la crisis de la planificación urbana, en la medida que ésta se expresa de diferente forma en las ciudades latinoamericanas. En ellas, hay zonas planificadas y otras que se han hecho de la mano de las necesidades de las poblaciones sobre el derecho y el deseo de vivir en la ciudad.

En este sentido, se considera que las acciones políticas y las reglamentaciones sobre la ciudad formal e informal en Bogotá, en el caso de Usme y Ciudad Bolívar, han sido sobrepasadas por las dinámicas sociales y especulativas con el suelo urbano. De esta manera, se encuentran zonas construidas por los pobladores de manera informal y otras áreas construidas por el capital inmobiliario formal. Lo

ISSN 1900-0324

anterior exige que se piense en construir un nuevo pacto social urbano en las decisiones de la planificación pública. Éste debe tener en cuenta: las necesidades y resistencias de los pobladores, la aplicación de procesos reales de decisiones en una planeación con participación comunitaria, y que se construya ciudadanía en las zonas de borde, como mecanismo de contención de la mancha urbana.

Cómo citar

Betancourt-García, M. (2016). Reseña del Foro: "Diálogos y miradas sobre la Gestión Urbana: bordes urbanos para ciudades más sostenibles". *Papeles de Coyuntura.* 42. 278-285. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

RESEÑA

SECCIÓN

Reseña del texto
MODELO DE OCUPACIÓN EN EL TERRITORIO DEL BORDE SUR
(Secretaría de Hábitat, 2015)

Mauricio Betancourt-García[1]
Universidad Piloto de Colombia. Bogotá (Colombia)
Maestría en Gestión Urbana

Secretaría del Hábitat. (2015). Modelo de ocupación territorio de Borde Sur. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
Número de páginas: 244. ISBN: 978-958-717-219-5

1. Economista, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Economía Agraria, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. E-mail: mauricio-betancourt@upc.edu.co - mauriciobetancourtgarcia@gmail.com

Contenido

Prólogo 6
Introducción 9
Metodología 13
Territorio de borde 15
Definiciones de referencia 15
Franja de transición urbano-rural 16
Modelos de ocupación 21

CAPÍTULO 1 23
La franja de transición urbano-rural del borde sur 25
1.1. Borde sur occidental 28
1.1.1. Expansión urbana en Ciudad Bolívar 34
1.1.2. Hitos territoriales en el borde sur Ciudad Bolívar 35
1.2. Datos socioeconómicos de la franja de transición 36
1.2.1. Área urbana 37
1.2.2. Área rural 38

CAPÍTULO 2 41
2.1. Los factores generales de la expansión en las franjas de transición 43
2.1.1. La población urbana 43
2.1.2. Población rural 45
2.2. El crecimiento informal 45
2.2.1. El proceso de urbanización en las franjas de transición de los bordes de la ciudad 46
2.2.2. La estructura urbana y regional 48
2.2.3. Conflictos alrededor de la planificación urbana en el borde sur 49
2.3. Polígonos de monitoreo y control y ocupaciones ilegales 55
2.4. Subdivisión predial 57
2.5. Vectores de expansión 64
2.6. Formas del crecimiento urbano 66
2.7. Mecanismos de contención de la expansión urbana presentes en el territorio 70
2.7.1. Reivindicaciones sociales y defensa del territorio 70
2.7.2. Control territorial organizado 70
2.7.3. Usos de alto impacto y explotación económica de recursos naturales 70
2.8 Los procesos sociales de ocupación en la forma de ocupación de loteos amanzanados 70
2.8.1. Zonas no ocupadas 71
2.8.2. Parcelaciones pre-urbanas 71
2.8.3. Urbanizaciones integrales 71
2.8.4. Urbanizaciones informales con servicios públicos y autoconstrucción 71
2.8.5. Autoconstrucción sin urbanización y loteo 72
2.9. Territorios focalizados 72
2.9.1. Análisis cuantitativo de los procesos sociales de ocupación 76
2.9.2. Las formas de ocupación agrupadas 76
2.10. Proyecciones de la ocupación en la franja de transición 90
2.10.1. Modelo de simulación y proyección de la ocupación del suelo de borde 90
2.10.2. Modelo morfológico para la proyección en la ocupación 98
2.11. Factores inhibidores y estimuladores del proceso de ocupación en la franja de transición sur 100
2.12. Dimensión físico espacial y ambiental 100

Fuente: (Secretaria del Hábitat, 2015).

Contenido de la publicación **Figura 1**

2.12.1. Disposición de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) 101
2.12.2. Relleno Sanitario Doña Juana 105
2.12.3. Explotación de recursos naturales 115
2.12.4. Organización frente al Parque Minero Industrial 116
2.12.5. El nuevo escenario que plantea el Decreto 364 de 2013 117
2.12.6. Conflictos de uso del suelo 119

CAPÍTULO 3 121
3.1. El ordenamiento urbano 123
3.2. El ordenamiento ambiental 129
3.3. Proyectos y acciones en ejecución 130

CAPÍTULO 4 133
4.1. Características socioeconómicas y tendencia espacial de la ocupación 135
4.1.1. Diagnóstico socioeconómico y tendencia espacial de la ocupación 135
4.1.2. Uso del suelo y actividad productiva en la zona rural del borde sur 136
4.1.3. Condiciones socioeconómicas de la población rural del borde sur 137
4.1.4. Principales hallazgos 140

CAPÍTULO 5 143
Relaciones de interdependencia urbano regional 145

CAPÍTULO 6 157
6.1. Proceso de participación para la definición del modelo de ocupación del borde sur en Usme 159
6.1.1. Alcances y limitaciones del proceso de participación en el borde sur de Usme 162
6.2. Proceso de participación para la definición del modelo de ocupación del borde sur en Ciudad Bolívar 164
6.2.1. Alcances y limitaciones del proceso de participación en el borde sur de Ciudad Bolívar 166

CAPÍTULO 7 171
7.1. El marco de actuación 173
7.2. Ocupación, demanda y oferta de suelo urbanizable en el periodo 2013-2020 173
7.3. Escenarios de ocupación 177

CAPÍTULO 8 185
8.1. La consolidación de la estructura urbana en la franja de transición 187
8.2. Consolidación de estrategias de mejoramiento integral y control urbano 190
8.3. Consolidación del sistema de movilidad 194
8.4. Consolidación de las actividades humanas en el suelo rural 195

CAPÍTULO 9 199
9.1. Área de ocupación transicional 203
9.2. Usos de alto impacto 211
9.3. Estructura ecológica principal 216
9.4. Modelo de ocupación campesina 217
9.5. Áreas de amortiguación ambiental sobre usos de alto impacto 220
9.6. Núcleos urbanos 222
9.7. Propuesta de ordenamiento de la comunidad en relación a los instrumentos de planeación vigentes 226
9.7.1. Plan Parcial Tres Quebradas 226
9.7.2. Plan Parcial Hacienda El Carmen 232
9.8. Zonas de reasentamientos en zonas de riesgo y estructura ecológica principal 234
9.9. Áreas de integración territorial 237
9.10. Zonas de Consolidación Urbana 237

Bibliografía 241

Texto de acceso abierto. Disponible en: http://historico1.habitatbogota.gov.co/index.php/publicaciones/publicaciones-1/la-entidad-1/libros-1/modelo-de-ocupacion-en-el-territorio-del-borde-sur-de-bogota-parte-1?document_sort=title&document_direction=desc

Este texto presenta una primera parte donde se explica la metodología, las definiciones de referencia de los territorios de borde y de las franjas de transición urbano-rural, y donde, además, se puntualiza la consistencia del modelo de ocupación. Posteriormente, son nueve los capítulos a través de los cuales se desarrollan los principales puntos a tratar.

El prólogo del trabajo inicia considerando una síntesis sobre la forma central del crecimiento de la ciudad durante el siglo XX, al considerar que ésta ha tenido: "una sola línea, tipo mancha de aceite, en un espacio contenedor entre los cerros orientales y el Río Bogotá" (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 6).

Posteriormente, se considera que hasta la propuesta del Plan Bogotá Humana, no se

tuvo en cuenta la necesidad de ordenar el borde urbano-rural de la ciudad, para de esta manera "detener el modelo de expansión urbana indiscriminada sobre el suelo rural…reivindicar los bordes como territorios estratégicos que soportan la visión e implementación de una ciudad compacta y conectada con la región" (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 6).

En el anterior sentido, el gobierno de la Bogotá Humana, busca formular:

> una política de ordenamiento integral de los territorios de borde (…), estrategia de actuación diferencial por la heterogeneidad de los procesos existentes, y al mismo tiempo, debe estar orientada en función de favorecer la ruralidad de Bogotá, las formas de vida campesina, la protección de los ecosistemas que conectan y fortalecen la biodiversidad de sectores urbanos con sectores rurales y áreas de reserva ambiental, y a detener el crecimiento urbano irregular y los usos de alto impacto ambiental(…).
>
> Para ello, es indispensable reconocer y entender las formas de organización de los territorios de borde a partir de los diversos actores sociales e institucionales, así como desde los instrumentos de política y planificación. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 7)

En fondo de la discusión, se encuentra el tipo de ciudad que se quiere en función de las dinámicas urbanas y de la expansión que se buscan. Éstas dependen de cada uno de los gobiernos que no presentan una orientación de largo plazo acerca de las condiciones ambientales y del agua, sino de las coyunturas e intereses particulares. El documento considera que la discusión no puede girar alrededor de la "expansión urbana o densificación", lo cual conlleva a que reconsideremos las preguntas que orientan las políticas; significa cuestionarnos "hacia dónde y cómo crecemos", para a partir de allí entender el desarrollo urbano. Esto también implica pensar formas de incorporar "el ámbito regional para construir los bordes urbano-rurales y urbano-regionales que Bogotá y la región requiere" (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 11).

Pero lo anterior supone varios tipos de acuerdos. Por una parte, en el orden interno de la

población que habita la ciudad en sus diversos espacios, y por otra, la que vive en la región inmediata a Bogotá. Supone, entonces, acuerdos entre las autoridades municipales, distritales, ambientales y nacionales, en unas relaciones que tengan como norte iniciar el proceso para ordenar el territorio y que se permita la vinculación de todos.

Metodología: el diseño de la metodología de la formulación tuvo en cuenta el criterio de redefinir los modelos de ocupación en franjas de transición urbano-rural. Esto con base en la delimitación del territorio, una estrategia de participación y el diagnóstico, formulación, análisis y validación de datos. Sobre estos parámetros, se consideró una formulación que tuvo seis aspectos:

- La formulación, que definió los alcances conceptuales y las herramientas metodológicas según el caso.
- El proceso de caracterización, a partir de la recolección y clasificación de los diferentes datos que hay en el territorio de borde.
- El análisis participativo del territorio, el cual incluyó la concertación de agendas locales con el fin de reconocer la intervención en los procesos.
- La organización de un diagnóstico, que buscó la evaluación y la validación de los datos en el territorio de borde de forma multiescalar: local, distrital y regional.
- Se definieron los territorios focalizados, a partir de microterritorios de atención prioritaria según se presentaron las tendencias de ocupación.
- Por último, se hace una propuesta de modelo de ocupación, la cual tiene en cuenta el diseño de lineamientos, estrategias y mecanismos de intervención.

El libro define dos conceptos: el primero, los llamados "territorios de borde urbano-rural", en términos de "espacios de integración

ISSN 1900-0324

y confluencia de los elementos culturales, productivos y materiales" (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 16), con dinámicas "de crecimiento, expansión y ocupación, gestada por los actores que configuran el territorio, sociales y comunitarios, institucionales públicos y privados" los cuales se deben tener en cuenta de "forma integral para el ordenamiento y desarrollo sostenible de la ciudad y de la región". (Secretaria del Hábitat, 2015, p.16).

El segundo, vinculado a las zonas de transición urbano-rural, que, en las discusiones con las comunidades en el territorio de borde sur, se han considerado como franjas entre lo urbano, ambiental y rural. En este sentido, el texto se

> aparta de la noción de franjas de transición como áreas suburbanas con tendencia a ser incorporadas finalmente como suelo urbano (...) entiende por franjas de transición las áreas localizadas en el borde urbano- rural, para la implementación del modelo de ocupación. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 18)

Lo cual se da al tener en cuenta tres aspectos:

- Contener la expansión urbana.
- Contribuir a un modelo sostenible de ciudad y de región.
- Siendo fragmentos heterogéneos del territorio, requieren focalizar las intervenciones que armonicen y potencien su ordenamiento y mitigar los efectos de modelos de ocupación equívocos, que amenazan la sostenibilidad del territorio de borde.

Se determina que en este sentido, la definición de la transición territorial busca parar el crecimiento de la ciudad de forma insostenible y, además, un acercamiento de los dos territorios, a través de otras formas para relacionarse. Sin embargo, presenta una reflexión sobre las lógicas de "expansión urbana legal e ilegal, formal e informal", analizada como un fenómeno a trabajar en las ciudades latinoamericanas. Se plantean varias preguntas,

que se convierten en orientación hacia investigaciones temáticas:

- ¿Es posible contener la expansión de la ciudad?
- ¿El poder público tiene la capacidad de cubrir la demanda de vivienda formal, en buenas condiciones urbanas y arquitectónicas, de una población creciente?
- ¿Es posible regular el cambio de suelo rural a urbano en las dinámicas de un mercado desregulado?
- ¿Cómo construir una arquitectura institucional más eficiente para ejercer el control urbano?
- ¿Cómo fortalecer el esfuerzo institucional y comunitario en la administración compartida del territorio?
- ¿Por qué la expansión urbana sobre la Sabana de Bogotá ha modificado la dinámica de crecimiento y ha aumentado su ritmo en las últimas décadas?

En el capítulo 1, sobre la franja de transición urbano-rural del borde sur, se presentan dos elementos centrales: la contextualización histórica del desarrollo urbanístico de Bogotá desde 1925 hasta el 2015, y en el mismo sentido, el del borde sur, a partir de 1954, con la anexión de Bosa y Usme a Bogotá, y la incorporación de Usme en 1975 al perímetro urbano de la ciudad. Además, también de la aprobación del plan local de Ciudad Bolívar en 1983.

Considera los diversos procesos en la dinámica del borde suroccidental y la expansión urbana en Ciudad Bolívar, con los diversos hitos territoriales sobre su propio borde. Vincula el área del Parque Minero el Mochuelo –1.538 hectáreas–, que equivale al 16% del área total de la franja, lugar actual del Relleno Sanitario Doña Juana. Además, considera los elementos comunes entre las dos localidades de Usme y Ciudad Bolívar, al presentar los diversos datos socioeconómicos de la franja de transición.

En el capítulo 2, se analiza la expansión urbana y los usos de alto impacto que se presentan

ISSN 1900-0324

en las cuatro franjas de transición en la ciudad: “el entorno de Patios y El Codito; las carreteras de La Cita y de La Calera, las laderas medias del sur y oriente de Usme y las laderas de media pendiente de Ciudad Bolívar” (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 43). Se toman como los núcleos de crecimiento urbano, teniendo en cuenta diversos factores de expansión en estas franjas de transición de la ciudad. Esto se hace analizando el mercado del suelo, al considerar que el crecimiento demográfico de Bogotá ha sido de los más altos en el período 1950-2000, lo cual ejerce una presión con la población inmigrante desplazada a Bogotá, que ha conllevado a que, entre 1990 y el 2000, los desarrollos informales superen los formales.

Un aspecto a resaltar es la identificación de los diversos “conflictos alrededor de la planificación urbana en el borde sur”. En la medida que se reconocen las formas que ha presentado la planificación urbana, al incorporar “la participación de las comunidades como estrategia fundamental para la construcción del territorio y como actor decisorio en el proceso de ordenamiento” (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 49). Mientras que ha primado una “visión tecnocrática de la institucionalidad”, sin importar las dinámicas colectivas de las comunidades para ordenar el territorio. Esto lleva a identificar cuatro conflictos centrales en las dinámicas de planificación en la ciudad:

- No hay un diseño institucional que articule entidades, y a éstas con los ciudadanos de los diferentes territorios de la ciudad.
- La expansión urbana de la ciudad en el sur de Bogotá, ya sea legal o ilegal, de iniciativa pública o privada, es al mismo tiempo causa y efecto de la fuerte segregación socio espacial (entendida como aislamiento, desigualdad al acceso a equipamientos, servicios sociales y servicios públicos) que caracteriza a las ciudades colombianas.

- La dificultad de coordinación interinstitucional que afecta el adecuado ordenamiento del territorio.
- El difícil acceso a créditos hipotecarios y la poca oferta de vivienda formal para los ciudadanos de menores recursos, lo que lleva a la población a buscar resolver su necesidad de vivienda en el mercado informal.

El proceso de subdivisión predial presentado en el borde sur en gran medida refleja el comportamiento catastral, al caracterizar el tipo de predios urbanos y rurales. Se identificando los 10 puntos de subdivisión más significativos (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 57):

- El área de desarrollo ilegal que desborda el perímetro urbano y está en proceso de subdivisión predial y ocupación en los barrios Paraíso y Bellaflor.
- El centro poblado de Quiba Bajo con subdivisión predial de tipo urbano.
- En la vía entre las veredas Quiba Baja y Alta con Mochuelo Bajo hay una subdivisión predial atípica de tipo urbano.
- El "isla urbana" en la vereda Mochuelo Bajo sector de Paticos, Lagunitas, La Esmeralda y Barranquitos.
- El centro poblado de Mochuelo Alto.
- La vereda Agualinda Chiguaza.
- El sector de las veredas Corinto Cerro Redondo, La Requilina y El Uval.
- El sector de la vereda los Soches.
- Lotes sobre la autopista al Llano entre el Parque Villa Alemania y la quebrada Fucha-Amoladero.
- El pueblo de Usme que corresponde a perímetro urbano.

Los elementos identificados de forma general, que determinan la lógica de expansión urbana, operan a través de las "vías, transporte masivo y redes de servicios públicos"; además, las condiciones de accesibilidad estimulan ocupaciones, independiente de la situación de legalidad o ilegalidad.

Por otra parte, se analizan tres formas de crecimiento urbano caracterizadas así: una por agregación, con dos subcategorías: extensión dispersa y ensanche; otra por dispersión, con dos subcategorías: por subdivisión predial y por unidades planificadas de ocupación dispersa, y la última por polarización, a partir de aglomeración de edificaciones. Estas dinámicas de crecimientos traen consigo una serie de conflictos asociados, vinculados a una "dispersión de la urbanización por fuera de los perímetros urbanos; la ocupación de rondas de ríos y quebradas; y (…) [el comportamiento] como un punto de atracción de mayor ocupación" (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 69).

Estas situaciones del crecimiento urbano plantean varios interrogantes a trabajar no sólo en Bogotá sino en otras ciudades de América Latina (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 69):

- ¿Es posible contener la expansión de la ciudad?
- ¿El poder público tiene la capacidad de cubrir la demanda de vivienda formal en buenas condiciones urbanas y arquitectónicas de una población creciente?
- ¿Es posible regular el cambio de suelo rural a urbano en las dinámicas de un mercado desregulado?
- ¿Cómo construir una arquitectura institucional más eficiente para ejercer el control urbano?
- ¿Cómo fortalecer el esfuerzo institucional y comunitario en la administración compartida del territorio?

Estas situaciones permiten analizar cuáles pueden ser los posibles "mecanismos de contención de la expansión urbana presentes en el territorio", identificando tres elementos: uno, "las reivindicaciones sociales y defensa del territorio, con iniciativas

ciudadanas alrededor del Parque Entrenubes y el Agroparque Los Soches en Usme, impulsado por las comunidades locales y ciudadanos y la organización social de defensa del territorio campesino en Usme, en oposición a la Operación Nuevo Usme impulsada por la Administración Distrital como un proyecto urbano de expansión formal y legal". Dos, el control territorial organizado por:

> La Corporación Autónoma Regional (CAR) autoridad ambiental regional, que ejerce vigilancia y control sobre afectaciones al medio ambiente en suelo rural; el Distrito Capital con funciones de inspección, vigilancia y control sobre enajenaciones y ocupaciones. Tercero, la explotación económica del suelo, desarrollando actividades mineras y de disposición de residuos sólidos, que es una actividad económica que genera dividendos, ejerciendo una vigilancia de sus propietarios sobre estos terrenos. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 70)

La dinámica de los procesos sociales de ocupación –en especial, cuando se trata de ocupación a partir de loteos amanzanados– presentan cinco características: zonas no ocupadas, parcelaciones pre-urbanas, urbanizaciones integrales, urbanizaciones informales con servicios públicos y auto construcción, y por último, autoconstrucción sin urbanización y loteo.

De otro lado, se –identifican los diversos territorios focalizados en la zona del borde sur. Se consideran sus formas de ocupación, identificando su espacialización y focalizándola en seis puntos: Porvenir de Los Soches; Usme, casco tradicional; Puerta del Llano –ubicado en la parte baja de la cuchilla del Gavilán, sobre el cauce medio de las quebradas La Mediana y Honda, en la vereda el Uval–; El Tesoro –localizado en el extremo oriental de Ciudad Bolívar–; La Isla –zona extrema del proceso de urbanización bordeando uno de los cauces occidentales de la quebrada Limas–; El Mirador, Paraíso Quiba y Nueva Esperanza

–localizado en el borde sur de Ciudad Bolívar, separado del continuo urbano por una escorrentía de la quebrada Limas–.

Por su parte, el texto realiza una serie de proyecciones de la ocupación en la franja de transición vinculada con el borde sur, a partir de los predios existentes por período de vetustez y según los usos del suelo en la zona, desde 1920 hasta el 2012. Estas proyecciones consideran cuatro conceptos:

- Una perspectiva de economía espacial donde la renta del suelo es central.
- Una forma de ocupación derivada de la tendencia de aglomeración
- Una perspectiva dinámica sobre la localización de población y actividad económica.
- (…) Una proyección econométrica que replica la serie de vetustez y permite prever la dinámica de consumo de suelo. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 93)

Tiene presente, además, el análisis de dos modelos, uno de simulación y proyección de la ocupación del suelo de borde; y otro, el morfológico para la proyección en la ocupación. También identifica los posibles factores inhibidores y estimuladores del proceso de ocupación en la franja de transición sur y la dimensión físico-espacial y ambiental.

Por otra parte, en el capítulo tres, relaciona el marco del ordenamiento en el territorio, desde el punto de vista de las normas y reglamentaciones que tienen en cuenta el ordenamiento urbano y ambiental. Además, analiza los proyectos y acciones en ejecución en el territorio de borde con el Agroparque Los Soches, el cable aéreo de Ciudad Bolívar y San Cristóbal, y el avance de Transmilenio fase III, por la troncal de la Avenida Boyacá.

El documento resalta los valores ambientales y culturales en riesgo, realizando un análisis de las características socioeconómicas y tendencia espacial de la ocupación en el territorio, e integrando estas situaciones con

las relaciones de interdependencia urbana regional. A ésta la relaciona con las diferentes dinámicas de los bordes de la ciudad: al norte, al occidente, al oriente y al sur, e identifica los municipios del área, que rodean a Bogotá: Soacha, Caqueza, Ubaque, Chipaque, Choachi, La Calera, Sopo, Chía, Tenjo, Cota, Funza y Mosquera.

En la relación de la gobernanza y los procesos de participación ciudadana que permita definir un modelo de ocupación del borde sur en Usme, se han presentado varios elementos. Van desde "mediados de la década de 1990, con el trabajo comunitario en la vereda Los Soches, hasta llegar hoy al Agroparque Los Soches, reconociendo la resistencia social y la concertación para clasificar el suelo rural, con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial que lo determinaban como suelo de expansión urbana. También se formularon y aprobaron megaproyectos urbanos en la zona, tales como Represa La Regadera, Parque Cantarrana, Operación Estratégica Nuevo Usme, Plan Parcial Tres Quebradas, Plan Parcial Hacienda El Carmen", para un desarrollo urbano y aprovechar el suelo de expansión del plan de ordenamiento territorial.

En este proceso surge, en el "año 2003, la Mesa de Concertación de Borde Sur en Usme, que está conformada por representantes de Juntas de Acción Comunal, Acueductos Veredales y otras organizaciones sociales y comunitarias de las veredas: El Uval, La Requilina, Corinto Manantial, Olarte, El Hato y El Destino. El objetivo es construir una estrategia social, para defender la permanencia del territorio desde los habitantes y las organizaciones, con el objetivo de contener la venta de sus predios a Metrovivienda. Además,

> en este momento surge un llamado de la Mesa de Concertación a las diferentes entidades del Distrito y locales, para trabajar conjuntamente en la modificación de la propuesta de desarrollo urbano formulado desde la Operación Estratégica Nuevo Usme y el Plan Parcial Tres Quebradas, para el área de expansión de este territorio, a partir de un trabajo de formación, articulación, discusión y concertación entre esta con otras propuestas existentes, con el fin de llegar a la construcción conjunta de una propuesta que contenga las diferentes miradas, intereses y valores existentes en el territorio para un desarrollo incluyente, responsable y sostenible de los mismos. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 161)

Se considera a partir de tres elementos la necesidad de una visión acerca de la ocupación de la franja de transición urbano-rural: el marco de actuación determinado por el POT; la ocupación, a partir de la demanda y oferta de suelo urbanizable en el período 2013-2020, lo que implica: construir la senda de ocupación estimada de la población, identificar las áreas susceptibles de ocupación (ASO) en el territorio de la franja de transición con mayor presión por ocupación y localizadas fuera del perímetro urbano, e identificar los suelos potencialmente accesibles a la ocupación – (SPAO); por último, considerar los escenarios de ocupación, desde las dinámicas de planificación teniendo en cuenta tres escenarios:

- Uno, de tendencia planificada pero sin control urbano, en el cual el desempeño institucional no supera lo actuado.
- Dos, planificado con control urbano en el cual el desempeño institucional cumple con lo prescrito administrativamente.
- Tres, planificado con control urbano e intenciones adicionales de integración territorial soportadas en un modelo espacial de los bordes sur y oriental. (Secretaria del Hábitat, 2015, p. 177)

En los dos últimos capítulos del trabajo se proponen las acciones posibles que permitirían el desarrollo de diferentes programas de integración territorial. Se tienen en cuenta cuatro aspectos que deben entrar a consolidarse:

- La estructura urbana en la franja de transición.

- Las estrategias de mejoramiento integral y control urbano en toda la zona del borde sur
- El sistema de movilidad que existe en la zona.
- Las actividades humanas en el suelo rural que permitan contribuir a ser el límite y el pare de la expansión.

Por último, se identifican unas áreas para implementar las acciones estratégicas, partiendo del orden los usos del suelo en el territorio.

Para el área de ocupación transicional, se consideran tres componentes en la intervención. En primer lugar, los **lineamientos**. Buscan que

> en esta zona transicional de contención de la urbanización se permite la ocupación regulada bajo un modelo de Ecobarrios, también las densidades serán limitadas según las disposiciones que sobre este aspecto defina la UPR Tunjuelo; la estructura ecológica principal y los cuerpos de agua serán los elementos estructuradores de la ocupación, sustentad en tres lineamientos: uno, urbanización legal mediante acciones preventivas y alternativas en la oferta de suelo y vivienda que compitan con el mercado ilegal; las intervenciones del Distrito Capital tiene en dos orientaciones, que podrá adquirir el suelo de la zona de ocupación transicional
>
> urbano-rural para constituir un banco de tierras público; y además podrá habilitar el suelo para su ocupación encargándose de las obras de urbanismo. (Secretaria del Hábitat, 2015, p.205)

El segundo componente, **proyectos**, identifica seis elementos en la zona de Usme: mejoramiento integral de barrios; mejoramiento de las viviendas y el hábitat urbano; recuperación integral de la quebrada Limas; diseño e implementación del programa de agricultura urbana y periurbana; diseño de esquemas arquitectónicos de vivienda social progresiva; ampliación del parque Illimaní, que integre el brazo izquierdo de la quebrada Limas. Por último, el tercer componente se relaciona con fortalecer el **sistema de control urbano** (inspección, vigilancia y control).

Con respecto a los usos de alto impacto se identifican dos aspectos: la zona de manejo de

ISSN 1900-0324

explotación de recursos naturales y el modelo de ocupación no establecerá lineamientos para el área del relleno sanitario Doña Juana, ya que tiene planes de manejo propios. Para el manejo de la estructura ecológica principal, se consideran los objetivos de conservación como los de gestión.

Por su parte, el modelo de ocupación campesina tiene que implementar las propuestas que ha venido desarrollando la Mesa de Concertación, con los lineamientos considerados. Algunos de estos son: procesos de reconversión productiva; implementación de mecanismos de reconfiguración predial; reincorporación de nutrientes a partir de las excretas al suelo para los agroecosistemas y sistemas ganaderos; reforma agraria que traslade actividades del páramo y subpáramo a zonas medias; técnicas de ganadería intensiva; producción alternativa limpia con labranza mínima y coberturas verdes; impulsar sistemas de drenaje artificial; producción de alimentos para autoconsumo y mejorar dieta alimenticia; establecer densidades de vivienda y mezclas de uso para la franja de transición; restaurar ecosistemas localizados en áreas de abastecimiento, diversificar cultivos para seguridad y soberanía alimentaria.

Identificar las áreas de amortiguación ambiental sobre usos de alto impacto, los núcleos urbanos, a partir de una propuesta de ordenamiento de la comunidad en relación a los instrumentos de planeación vigentes, que vinculan el Plan Parcial Tres Quebradas; el. Plan Parcial Hacienda El Carmen; las zonas de reasentamientos en zonas de riesgo y estructura ecológica principal; las áreas de integración territorial y las Zonas de Consolidación Urbana.

Cómo citar

Betancourt-García, M. (2016). Reseña del texto: modelo de ocupación en el territorio del borde sur (Secretaría de Hábitat, 2015). *Papeles de Coyuntura.* 42. 288-305. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

PARA LOS

AUTORES

Convocatoria
Papeles de Coyuntura no.43

julio de 2016

Accesibilidad Urbana para ciudades más igualitarias

Hábitat III es la primera cumbre mundial de las Naciones Unidas después de la aprobación de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Quito en octubre de 2016.** Ofreció una oportunidad única para discutir el importante reto de cómo se planifican y gestionan las ciudades con el fin de cumplir con su función de vectores de desarrollo sostenible, y por lo tanto dar forma a la implementación de nuevos objetivos de desarrollo y el cambio climático global.

Uno de los reconocimientos que se dio fue la *"creciente y persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, que afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con*

las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarla" (ONU-Hábitat, 2016, p. 7).

Los diferentes trabajos temáticos fueron preparados por el Equipo de Naciones Unidas para Hábitat III y resumen una o más áreas de investigación, resaltando hallazgos generales e identificando necesidades de investigación en temas relacionados con vivienda y desarrollo urbano sostenible.

Los documentos temáticos proporcionan un profundo examen y análisis de temas específicos relevantes a la discusión de la conferencia que se desarrollaron en Quito.

La Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia y la revista virtual Papeles de Coyuntura (ISSN: 1900-0324), así como el Hub de Accesibilidad Urbana de la Red de Universidad de ONU Hábitat de –UNI-, invitan a gestores urbanos, investigadores, estudiantes, egresados y demás profesionales interesados en la gestión urbana y que tengan particular interés por los temas de la convocatoria 43 de Papeles de Coyuntura, a presentar artículos que se enfoquen que en las áreas de investigación:

Infraestructura urbana y Servicios Básicos incluyendo energía Transporte y Movilidad Vivienda Urbana Smart Cities Asentamientos Informales Accesibilidad Urbana

Más información: **http://uni.unhabitat.org/thematic-hubs/urban-mobility/**

Los artículos a proponer pueden ser textos de análisis o de reflexión, escritos de opinión y ensayos sobre las temáticas anteriormente mencionadas, así como experiencias lideradas desde las universidades y desde el ámbito profesional. Particularmente se espera que los documentos aporten al debate sobre *Urban Housing and Basic Services y Accesibilidad Urbana*.

Los lineamientos generales para la redacción de la convocatoria para la postulación de artículos a la revista son los siguientes: **http://www.papelesdecoyuntura.com**

Fecha límite para remitir artículos:

19 de mayo de 2017

Coordinador del Número 41:

Carlos Augusto Moreno Luna

carlos-moreno1@unipiloto.edu.co/a>

Doctorado (en curso) en Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona Maestría en Políticas Urbanas y Ordenamiento Territorial, Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon II) de Francia. Economista, Universidad Externado de Colombia

Más información:

http://www.papelesdecoyuntura.com

ISSN 1900-0324

Instrucciones
para los autores interesados

- Los artículos deberán remitirse al correo electrónico gurnaba@unipiloto.edu.co con copia al coordinador del número,
- Indicar en el asunto Artículo Papeles de Coyuntura.
- La extensión de los artículos debe estar comprendida entre 3.000 y 5.000 palabras. (entre 10 y 20 páginas) En este número de páginas estarán contenidos gráficos, tablas e ilustraciones y las referencias.
- Los artículos deben presentarse en Word, en letra Calibri o similar de 12 puntos, a espacio sencillo.
- Deberán contener resumen en español (100 palabras) así como palabras clave (se recomienda tener como referente el Tesauro de la Unesco o del El Tesauro de Arte & Arquitectura®)
- Por favor incluir información del autor o autores (nombre y apellidos, filiación institucional, estudios realizados e institución que otorga el título, actividad en la que se desempeña, publicaciones recientes y datos de contacto como teléfono y correo electrónico).

- Los pie de página o notas al pie, deberán ser aclaratorios y no superar las 40 palabras.
- Las referencias se citarán en el cuerpo siguiendo las Normas APA (Apellido, año, pág.) La referencia completa se ubicará en el final del texto.
- Todo la figuras se debe remitir en archivos independientes (formato imagen jpg, tiff, etc, en buena calidad y las tablas y gráficos deben entregarse en formato editable)
- De ser aceptado el artículo, se deberán firmar el certificado de originalidad y la licencia de uso.

La revista cuenta con las siguientes secciones asociadas a la temática de la convocatoria vigente:

Artículos, de análisis y de reflexión sobre temas de gestión urbana, enmarcados en temas específicos propuestos por el Comité Editorial para la convocatoria vigente. En esta sección están invitados a publicar académicos e investigadores y en general los interesados en el tema. Con especial interés invitamos a nuestros estudiantes, egresados y graduados para que a partir de sus experiencias aporten a la investigación y en general al conocimiento referente a la Gestión Urbana.

Opinión, se presentan reflexiones cortas, no necesariamente basadas en trabajos de investigación, pero que aportan otras miradas en torno a los diversos temas asociados a la Gestión Urbana.

Desde el aula, sección que recoge los valiosos aportes de nuestros estudiantes surtidos desde los ejercicios y trabajos que adelantan durante sus estudios de Maestría en Gestión Urbana.

Reseñas, de textos relacionados los temas de la convocatoria.

Universidad Piloto de Colombia | Maestría en Gestión Urbana

Revista de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia
Universidad Piloto de Colombia / Sede Bogotá. Carrera 9 No. 45A - 44 sede R segundo pido. Teléfono directo: 3322966
Conmutador: 3322900 Ext.: 318-266 Correo electrónico: gurbana@unipiloto.edu.co
www.papelesdecoyuntura.com