

Universidad de Montreal

**La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia:
contraste de dinámicas urbano-rurales en la región
metropolitana de Bogotá**

por

Nohora Inés Carvajal Sánchez

Departamento de Geografía

Facultad de Artes y Ciencias

Tesis presentada a la Facultad de estudios superiores
como requisito para la obtención del grado de
Doctor en Filosofía (Ph.D.)
en Geografía

enero 2011

© Nohora Inés Carvajal Sánchez, 2011

Universidad de Montreal
Facultad de estudios superiores y postdoctorales

Esta tesis titulada:

La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia:
contraste de dinámicas urbano-rurales en la región metropolitana de Bogotá

Presentada por :

Nohora Inés Carvajal Sánchez

ha sido evaluada por un jurado compuesto por las siguientes personas:

Thora Martina Hermann, presidenta del jurado

Christopher Bryant, director de investigación

Patricia Martin, co-directora

Fabio Zambrano, miembro del jurado

Juan-Luis Klein, jurado externo

Paula Negron-Poblete, representante del decano de la FES

Résumé

L'aménagement du territoire est le résultat de différents processus économiques, politiques, sociaux, culturels et environnementaux. Le territoire peut être vu de différentes manières et reflète les visions et les intérêts des acteurs qui le construisent. L'objectif principal de cette thèse consiste à explorer les dynamiques qui soutiennent l'aménagement de Bogota, capitale de la Colombie, et d'une municipalité avoisinant Soacha. L'analyse se concentre sur trois aspects qui correspondent aux objectifs spécifiques de cette étude : les récentes politiques publiques d'aménagement du territoire qui régissent la zone étudiée, le rôle des acteurs sociaux et les relations urbain-rurales créées dans ce nouveau contexte.

La thèse souligne des éléments contextuels qui servent à comprendre les transformations récentes de Bogota et de Soacha dans leurs implications spatiales. Différents processus ont apparus dans la nouvelle géographie de cette région, y compris la mondialisation, les transformations économiques, les nouvelles lois relatives à l'aménagement du territoire, les nouvelles formes de participation, ainsi que les décisions des administrations municipales qui ont contribué à établir ce nouvel ordre.

Les éléments théoriques traités dans cette étude privilégient deux perspectives ou visions du territoire : 1) celle utilisée par l'État où le territoire est considéré comme un espace limité par des frontières; et 2) la perspective culturaliste où le territoire est défini par son appropriation et par l'identité qu'il confère. Cependant, une nouvelle tendance

émerge à travers l'intégration de ces deux perspectives, autant en Colombie que dans d'autres pays. Ainsi, l'analyse démontre que de nouveaux acteurs ont émergé, par exemple le Conseil territorial de la planification qui représente la concrétisation du discours de participation communautaire exprimé dans différentes lois. De plus, la population paysanne qui a résisté à l'expansion urbaine de Bogota constitue un acteur primordial.

Les nouveaux patrons de relations urbaine-rurale démontrent une très grande diversité d'activités et de fonctions présentes dans cette nouvelle « frontière » très dynamique où des éléments urbains et ruraux sont combinés, toujours présents mais aussi toujours en évolution.

Mots clés : aménagement du territoire, territoire, acteurs, politiques publiques, relations urbain-rurales, Bogota, Soacha.

Abstract

Territorial planning is the result of diverse economic, political, social, cultural and environmental processes. The ‘territory’ is seen as reflecting the visions and interests of the actors who participate in its construction. In this sense, the main goal of this dissertation is to explore the dynamics that underly territorial planning in Colombia, in particular in the district capital of Bogota and its nearby municipality Soacha – part of the metropolitan region of Bogota. This dissertation analyzes three aspects that constitute at the same time the dissertation’s specific goals: the recent public policies for territorial planning that apply to the study zone; the role of social actors; and the new situation with respect to urban - rural relations that are present there.

The dissertation emphasizes the contextual elements that serve as the basis for understanding the recent transformations of the case study areas and their spatial implications. Different processes have been established in the new geography of the region. Globalization, economic transformations, new standards and laws related to territorial planning, new forms of participation, and the political decisions of the district and municipal administrations have contributed to the construction of this new order.

The theoretical underpinnings of this study highlight two perspectives or visions of the territory. On the one hand, there is the vision used and applied by the State in which the territory is understood as a space limited by administrative boundaries; and, on the other

hand, the cultural perspective in which the territory is defined by its social appropriation and identity. However, a new approach is emerging, not only in Colombia but in many other countries, from the integration of these two visions or perspectives. The analysis shows how new social actors such as the “Territorial Planning Councils” (Consejo Territorial de Planeación) have been created as a consequence of incorporating a participatory approach into different public laws and frameworks. Furthermore, actors such as the peasants now carry out actions of resistance to stop or at least limit urban expansion. The new patterns of urban - rural relations show that there is a significant diversity of activities and functions present in this very dynamic ‘frontier’ in which both urban and rural elements are present continually present but always evolving.

Key Words: Territorial planning, territory, actors, public policies, urban-rural relations, Bogota, Soacha.

Resumen

El ordenamiento de un territorio es el resultado de diferentes procesos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. El territorio es visto de diferentes maneras de acuerdo a visiones e intereses de los actores que son quienes lo construyen. El objetivo central de esta tesis consiste en explorar las dinámicas que sostienen el ordenamiento territorial en Colombia, particularmente en el distrito capital de Bogotá y de su municipio vecino Soacha, los cuales forman parte de la región metropolitana de Bogotá. El análisis se concentra en tres aspectos que corresponden a su vez a los objetivos específicos planteados. Las recientes políticas públicas de ordenamiento territorial que rigen para la zona estudiada, el rol de los actores sociales y las nuevas relaciones urbano-rurales allí presentes.

La tesis destaca elementos de contexto que sirven para comprender las recientes transformaciones de los estudios de caso y sus implicaciones espaciales. Diferentes procesos se consolidan en la nueva geografía de la región. La mundialización, las transformaciones económicas, nuevas normas y leyes relativas al ordenamiento territorial, nuevas formas de participación así como las decisiones de las administraciones distrital y municipal contribuyen a establecer este nuevo orden.

Las referencias teóricas manejadas en este estudio privilegian dos tendencias o visiones del territorio. La utilizada por el Estado y en donde el territorio es considerado como un espacio limitado por fronteras y la visión culturalista en donde el territorio se define por apropiación y por identidad con el mismo. Sin embargo una nueva tendencia emerge a través de la integración de las dos visiones, no solamente en Colombia sino en diferentes países, cada uno con sus particularidades propias. Así, el análisis muestra que nuevos actores como el Consejo Territorial de Planeación surgen como concreción del discurso de participación expresado en las diferentes leyes y que otros como los campesinos realizan acciones de resistencia en el sitio para detener la expansión urbana. Las nuevas relaciones urbano-rurales dejan ver que la diversidad de actividades y de funciones existe en una franja urbano-rural muy dinámica en donde la combinación de elementos urbanos y rurales está presente y en constante evolución.

Palabras claves: Ordenamiento territorial, territorio, actores, políticas públicas, relaciones urbano-rurales, Bogotá, Soacha.

Índice

Résumé.....	i
Abstract.....	iii
Resumen.....	v
Índice.....	vii
Lista de mapas.....	xi
Lista de figuras.....	xii
Lista de fotografías.....	xiii
Lista de tablas.....	xiv
Lista de siglas.....	xv
Dedicatoria.....	xvii
Agradecimientos.....	xviii
Introducción.....	1
La estructura de la tesis.....	3
Capítulo 1 Marco conceptual.....	7
1.1 Balance de los estudios sobre las condiciones globales que afectan el ordenamiento de las ciudades en el contexto de la mundialización.....	8
1.1.1 Enfoques espaciales.....	9
1.1.2. Enfoques que buscan entender las relaciones de poder en la dinámica de las redes.....	13
1.1.3. Enfoques que analizan las nuevas formas que adquieren las ciudades.....	16
1.1.4. Enfoques que estudian los impactos y respuestas a la mundialización.....	19
1.1.5. Estudios de las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización.....	23
1.2. Conceptos más significativos para el análisis del ordenamiento territorial.....	29
1.2.1. Territorio.....	29
1.2.2. Los actores en la dinámica de transformación de un territorio.....	33

1.2.3. Nuevas características urbano-rurales, nuevas categorías para su comprensión	46
Capítulo 2 Metodología para el estudio de la dinámica territorial.....	56
2.1 La investigación cualitativa como marco de referencia para este estudio	57
2.1.1 Confluencia de teorías, métodos y datos.....	59
2.2 Los estudios de caso.....	61
2.3 Trabajo de campo y técnicas de recolección de datos en terreno	68
2.3.1 Las entrevistas.....	69
2.3.2 Recolección de fuentes documentales.....	74
2.3.3 La observación directa	75
2.3.4 Otras fuentes de información	77
Capítulo 3 Transformaciones de Bogotá y Soacha. Un contexto en evolución.....	80
3.1 Enfoques descendente y ascendente del ordenamiento territorial.....	81
3.1.1. Enfoque descendente.....	81
3.1.2 Enfoque ascendente.....	96
3.2. Transformaciones recientes de Bogotá y Soacha.....	102
3.2.1. Transformaciones de Bogotá.....	102
3.2.2. Transformaciones de Soacha.....	126
Capítulo 4 Bogotá: políticas públicas de ordenamiento territorial, actores y nuevas relaciones urbano-rurales	143
4.1 Las políticas públicas de ordenamiento territorial para Bogotá.....	144
4.1.1 La ley 388 de 1997.....	145
4.1.2 Decreto 190 de 2004: plan de ordenamiento territorial de Bogotá	153
4.1.3 Decreto 327 de 2007: política pública de ruralidad del Distrito Capital.....	168
4.2 Los actores del ordenamiento territorial de Bogotá	176
4.2.1 El Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital.....	177
4.2.2 El curador urbano.....	182
4.2.3 Sectores sociales organizados	183
4.2.4 Los campesinos bogotanos.....	186

4.3 Nuevas dinámicas urbano rurales en Bogotá	190
Capítulo 5 Soacha: políticas públicas de ordenamiento territorial, actores y nuevas relaciones urbano-rurales	200
5.1 Las políticas públicas de ordenamiento territorial para Soacha.....	201
5.2.1 La ley 388 de 1997 y su implementación en Soacha	201
5.2.2 Acuerdo 046 de 2000: plan de ordenamiento territorial de Soacha	207
5.2 Los actores del ordenamiento territorial de Soacha	212
5.2.1 El Consejo Territorial de Planeación de Soacha	213
5.2.2 El curador urbano	217
5.2.3 Sectores sociales organizados	218
5.2.4 Los actores armados.....	220
5.4 Nuevas dinámicas urbano rurales en Soacha	223
Capítulo 6 Las orientaciones del territorio: comparación entre Bogotá y Soacha.....	230
6.1 Orientaciones del territorio	231
6.1.1 Orientación del distrito capital hacia una proyección nacional e internacional a partir de la consolidación de la ciudad-región competitiva	232
6.1.2 Orientación hacia una mixtura de usos del suelo y de actividades en un continuum urbano-rural entre el distrito capital y su entorno	235
6.1.3 Orientación urbana e industrial de Soacha.....	238
6.1.4 Orientación de algunas organizaciones sociales del distrito capital y de Soacha hacia el empoderamiento	241
6.1.5 Orientación de Soacha como municipio receptor de población desplazada	242
Conclusiones	247
Límites de la investigación.....	252
Las perspectivas de investigación	253
Anexo A: Extensión y tipo de suelo de las localidades de Bogotá D.C., 2002.....	i
Anexo B: Guía de la entrevista	ii
Anexo C: Matriz de análisis de las entrevistas.....	i
Anexo D: Normas reglamentarias de la ley 388 de 1997.....	i

Anexo E: Estructura de la ley 388 de 1997.....	ii
Anexo F: Etapas del plan de ordenamiento territorial de Bogotá.....	iv
Anexo G: Diferencias en las dos versiones del plan de ordenamiento territorial de Sochavii	
Anexo H: Estructura del plan de ordenamiento territorial de Soacha.....	viii

Lista de mapas

Mapa 1 Área de estudio.....	60
Mapa 2 Anillos metropolitanos de Bogotá.....	61
Mapa 3 Miseria en Bogotá.....	107
Mapa 4 Pobreza en Bogotá.....	108
Mapa 5 Localidades de Bogotá.....	115
Mapa 6 Comunas de Soacha.....	128
Mapa 7 Comunas y veredas de Soacha.....	135
Mapa 8 Piezas urbanas de Bogotá D.C. según el decreto 619 de 2000.....	163

Lista de figuras

Figura 1 La dinámica de transformación de localidades.....	35
Figura 2 Modelo de triangulación utilizado en la presente investigación	59
Figura 3 Esquema de relaciones entre leyes e instituciones implicadas en el plan de ordenamiento territorial de Bogotá	153
Figura 4 Estrategia de ordenamiento territorial para el Distrito Capital de acuerdo al decreto 190 de 2004.....	164
Figura 5 Esquema de instituciones implicadas en el proceso de elaboración de la política pública de ruralidad del Distrito Capital	168

Lista de fotografías

Fotografía 1 Centro financiero de la Avenida Chile en Bogotá.....	104
Fotografía 2 Edificios del centro financiero de la Avenida Chile en Bogotá	104
Fotografía 3 Ciudad Bolívar al sur de Bogotá	109
Fotografía 4 Sector residencial del norte de Bogotá, Avenida Boyacá con calle 170	110
Fotografía 5 Muro alrededor de una vivienda en un barrio del norte de Bogotá.....	111
Fotografía 6 Muro de separación entre dos barrios al sur de Bogotá.....	111
Fotografía 7 Portal del Sur, sistema de transporte masivo Transmilenio en Bogotá	121
Fotografía 8 Servicio troncal de Transmilenio en Bogotá	121
Fotografía 9 Servicio alimentador de Transmilenio en Bogotá	121
Fotografía 10 Colegio José Celestino Mutis, uno de los 40 nuevos colegios públicos construidos en los últimos cinco años en Bogotá.....	124
Fotografía 11 Calle principal de Soacha al mediodía	132
Fotografía 12 Afiche que promociona la localidad de Sumapaz	174

Lista de tablas

Tabla 1 Características de la perspectiva cualitativa utilizadas en el presente estudio	56
Tabla 2 Población en el primer anillo metropolitano (2010)	62
Tabla 3 Los actores entrevistados	69
Tabla 4 Categorías de análisis de las entrevistas	73
Tabla 5 Composición del Consejo Territorial de Planeación de Bogotá	177
Tabla 6 Composición del Consejo Territorial de Soacha.....	213

Lista de siglas

ACCORD: Acción Concertada de Cooperación Regional de Desarrollo

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ANFALIT: Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillos y derivados de la Arcilla

(ANT): Actor-Network Theory

BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

CAMIZBA: Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona del Bajo Atrato

CAR: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CORPES: Consejo Regional de Planificación Económica y Social

COT: Comisión de Ordenamiento Territorial

CTP: Consejo Territorial de Planificación

CTPD: Consejo Territorial de Planificación Distrital

CTPS: Consejo Territorial de Planificación de Soacha

CVC: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DAMA: Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente

DATAR: Delegación para el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional

DC: Distrito Capital

DIACT: Delegación Interministerial del Ordenamiento y la Competitividad de Territorios

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

JAL: Junta Administradora Local

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OEA: Organización de Estados Americanos

ONG: Organización No Gubernamental

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

TVA: Tennessee Valley Authority

UNESCO: Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPZ: Unidad de Planeamiento Zonal

A mis queridos hijos Alejandra e Inti

Agradecimientos

Gracias a Christopher Bryant por escuchar con atención mis ideas e inquietudes y por compartirme sus reflexiones en los diferentes espacios académicos y en las numerosas discusiones en las que siempre me aportó elementos nuevos para pensar. Gracias a Patricia por su confianza, amistad, por su compartir de ideas, por su apoyo y constante empuje para continuar con este proyecto. Gracias a los dos por su valiosa dirección, por su claridad intelectual, por su constante ánimo y su ayuda económica. Gracias a Fabio Zambrano por su apoyo en Bogotá durante la realización del trabajo de campo y por sus aportes metodológicos al proyecto. Gracias a Jorge Pantaleón por sus comentarios y contribución bibliográfica.

Gracias al programa de Estudios de Posgrado en Geografía EPG en Bogotá quien me acogió y apoyó durante mi estadía allí para la realización del trabajo de campo, a Jorge Ruiz por su acogida, a mis antiguos profesores Hilda Sarmiento y Ángel Massiris por participarme sus conocimientos acerca del tema del ordenamiento territorial en Colombia. Gracias a los actores entrevistados, su conocimiento e ideas fueron muy valiosos para esta investigación.

Gracias al soporte de diferentes organismos de la Universidad de Montreal que financiaron esta investigación. Gracias a los colegas de los dos laboratorios con los que compartí a lo largo de estos cuatro años. Los del Laboratorio de Desarrollo Sostenible y Dinámica Territorial: Serge, Mélanie, Dagoberto, Michèle, Kénel, Ablajan, Omar, Adama, Luis por la lectura y comentarios y los del Grupo de Investigación Desarrollo Identidad Política: Stéphane, Daniel, Annie, Josiane, Blanka, Julie, Sarah y Eduardo. Gracias Marc

por la realización de la cartografía, Gilles por el constante apoyo técnico y al personal de apoyo del Departamento de Geografía gracias por su colaboración.

Gracias a mis amigos y familia. Martha Lucía, Nancy, Esperanza, Reynaldo, Martha Inés, Joëlle, María Luisa en Montreal y Leo, Pilar, Aldo en Bogotá. A Henry mis afectos y gratitud especiales por su acompañamiento durante todo este proceso. A mis padres María y Manuel por su constante ánimo, a mis hermanos y sus familias Luz Stella, José Manuel, Blanca María y Claudia Patricia por su cariño. Gracias Inti y Ale por su alegría, entusiasmo, amor, complicidad y compañía, sin los cuales no habría sido posible realizar este proyecto.

Introducción

Esta tesis doctoral explora las dinámicas que sostienen el ordenamiento territorial de la región metropolitana de Bogotá, en el contexto de la mundialización y de la redefinición del rol de los actores en la construcción de territorio.

La combinación de tendencias generales que influyen en el ordenamiento territorial de las grandes ciudades y de condiciones específicas colombianas, confluye en la estructuración de la región metropolitana de Bogotá. Así, la redefinición del rol del Estado y de los actores sociales, tendencia del mundo contemporáneo, se conjuga con aspectos como los efectos del conflicto armado que existe en Colombia desde hace varias décadas, para dar como resultado una realidad territorial particular a esta región.

De esta manera la pregunta fundamental acerca de ¿cómo trabajan los actores en el diseño del territorio? se constituye en el hilo conductor de la tesis, aportando una contribución original y apreciable en el avance del conocimiento acerca de esta temática.

Nuestra hipótesis es que la creación de una nueva geografía en la región metropolitana de Bogotá muestra que las grandes transformaciones urbanas y rurales sucedidas en los últimos años, son el resultado de la acción del Estado, quien ha sido copartícipe en la implantación del modelo socioeconómico neoliberal privilegiando intereses particulares y de empresarios por encima de intereses colectivos concertados, y de

los actores sociales heterogéneos con realidades económicas, sociales, ambientales, étnicas, culturales y políticas diferentes.

Sin embargo, un proceso menos generalizado, es el nuevo tipo de relaciones que se establece entre los actores gubernamentales y sociales, trayendo como consecuencia, entre otras, la acción en términos de construcción conjunta de políticas públicas de ordenamiento territorial.

En esa perspectiva, para nuestro estudio planteamos tres objetivos específicos. El primero consiste en analizar las actuales políticas públicas de ordenamiento territorial para la región metropolitana de Bogotá. ¿Cuáles son, cómo se formulan, cómo se aplican, a qué intereses responden, cuál es su impacto en el territorio? Esto con el fin de explicar el rol que juega el Estado colombiano y sus instituciones en esta temática. El segundo objetivo es determinar el papel que juegan los actores sociales en el ordenamiento territorial. ¿Quiénes son, qué intereses tienen con respecto al territorio, cuáles son las influencias y los poderes que se imponen, cómo inciden sus intereses y sus acciones en el diseño del ordenamiento territorial?. El tercer objetivo es comprender las nuevas dinámicas urbano-rurales relacionadas con el ordenamiento territorial.

La estructura de la tesis

La tesis está organizada de la siguiente manera. Iniciamos con la presentación del marco conceptual que utilizamos para comprender las dinámicas del ordenamiento territorial en la región metropolitana de Bogotá. Este marco conceptual contiene dos secciones. La primera presenta el estado de los conocimientos sobre las condiciones globales que afectan el ordenamiento de las ciudades en el contexto de la mundialización. La segunda muestra la discusión de los conceptos más significativos para nuestro trabajo: territorio, actores y nuevas características urbano-rurales de las áreas metropolitanas. En ese sentido, nuestra investigación se ubica en los estudios geográficos que superan el enfoque territorialista, es decir, consideramos el territorio no sólo en términos de su apropiación, sino también del manejo social y político que se hace de éste.

En el capítulo siguiente describimos la metodología utilizada para comprender la dinámica del ordenamiento territorial. Este capítulo presenta dos grandes elementos metodológicos de la perspectiva cualitativa para entender esta dinámica: la comprensión del contexto y la comprensión de los actores. Se refiere además a la significación de la combinación de teorías, métodos y datos para comprender la dinámica territorial de Bogotá y Soacha. La segunda parte de este capítulo provee una introducción de los estudios de caso. La parte final trata acerca del trabajo de campo y las técnicas de recolección de datos que incluyeron entrevistas, fuentes documentales y observación directa. El trabajo de campo resultó de gran importancia para esta investigación al permitir el conocimiento y la

constatación de aspectos referidos a las nuevas tendencias del ordenamiento territorial en los casos estudiados.

De acuerdo a la metodología planteada, el capítulo tres lo dedicamos al contexto en el que el ordenamiento territorial se lleva a cabo. En primer lugar presentamos elementos teóricos y de aplicación de los enfoques descendente y ascendente del ordenamiento territorial. Luego analizamos las transformaciones más recientes de nuestros estudios de caso. Éstas se concentran en tres temáticas que corresponden a transformaciones claves que se evidencian en Bogotá y Soacha. La primera es la relativa a la mundialización, al papel que Bogotá y Soacha cumplen en este proceso y los efectos en la modificación del espacio físico como consecuencia de nuevos actores. La segunda se refiere a las recientes normas relativas al ordenamiento territorial las cuales son analizadas en profundidad en los dos capítulos siguientes. Se cierra cada sección con la descripción de las visiones de las últimas administraciones distritales y municipales para mostrar su influencia en la transformación del territorio. Con ello, este contexto presenta tres procesos de escala mundial, nacional y distrital-municipal y su influencia en la dinámica particular tanto de Bogotá como de Soacha.

Con el objeto de comprender las ideas y argumentos que sustentan el ordenamiento territorial en Bogotá y Soacha, en los capítulos cuatro y cinco se examina cómo diferentes personas entrevistadas entienden e interpretan las políticas públicas de ordenamiento territorial, los actores que intervienen en el territorio y las nuevas dinámicas urbano-rurales

allí presentes. Estos dos capítulos están estructurados de la misma manera: en la primera parte se hace un análisis de contenido de las políticas públicas que rigen para los casos estudiados y su efecto sobre el territorio, luego en la segunda sección se hace una descripción y análisis de los intereses, los objetivos, las estrategias y las acciones emprendidas por los actores propios a cada estudio de caso. Cada uno de estos capítulos se finaliza con la presentación de las nuevas dinámicas urbano-rurales y su relación tanto con las políticas públicas como con los actores. En el capítulo cuatro se enfatiza en que a pesar de la existencia de un desencuentro entre el conjunto de leyes y la dinámica social las formas de actuación de los grupos sociales organizados ofrece rasgos de una construcción conjunta de las políticas públicas, mientras que en el capítulo cinco se destaca que el hecho de ser vecino de Bogotá influye fuertemente en el orden territorial de Soacha.

El capítulo seis examina las orientaciones reales y latentes (dominantes y alternativas) de los territorios estudiados. Las orientaciones en tanto resultado del efecto acumulativo de las acciones de todos los actores en el territorio brindan una idea muy precisa del perfil territorial consolidado o en construcción. Este capítulo está organizado en partes que corresponden al desarrollo de las diferentes orientaciones identificadas al inicio del mismo. El análisis realizado demuestra que dos grandes categorías de orientaciones aparecen, una que se puede asociar a la visión del Estado y otra que corresponde a la visión de las organizaciones sociales y que se constituye en una orientación alternativa. Aparece una tercera orientación que no corresponde a ninguna de las mencionadas sino más bien a la lógica de apropiación del territorio por los actores armados y su efecto la

desterritorialización de grandes grupos poblacionales. El análisis muestra además la relación estrecha entre la primera categoría y los intereses económicos desde la perspectiva de la mundialización, mientras que la segunda se constituye en una búsqueda de alternativas de cambio y de confrontación de la economía imperante.

Las conclusiones suministran una síntesis de la disertación. Se muestra la contribución de la tesis, los límites de la investigación y las perspectivas futuras de investigación.

Capítulo 1 Marco conceptual

El objetivo central de esta tesis es comprender las dinámicas que sostienen el ordenamiento territorial en Bogotá y Soacha. Este capítulo presenta el marco conceptual que guio su realización. La primera sección presenta el estado de los conocimientos acerca de las condiciones globales que afectan el ordenamiento de las ciudades en el contexto de la mundialización. Aquí destacamos una variedad de enfoques así como aspectos de esos debates que la tesis contribuye a conocer mejor.

Luego, la segunda sección de este capítulo presenta los conceptos más significativos para el análisis del ordenamiento territorial. Se trata de un marco teórico que tiene en cuenta el territorio y que destaca la importancia del análisis de los actores y de las nuevas características urbano-rurales en la comprensión del ordenamiento de áreas metropolitanas. Algunas categorías del modelo de la dinámica de transformación de localidades desarrollado por el laboratorio de dinámica territorial y desarrollo sostenible de la Universidad de Montreal ocupan lugar importante en el desarrollo de esta tesis. Estas son abordadas en el capítulo relativo al contexto en el que ocurren las transformaciones recientes de Bogotá y Soacha y en los capítulos siguientes cuando se hace referencia a los actores y a las orientaciones del territorio.

1.1 Balance de los estudios sobre las condiciones globales que afectan el ordenamiento de las ciudades en el contexto de la mundialización

El debate acerca del ordenamiento territorial de las ciudades en el contexto de la mundialización es amplio y cubre un gran número de autores. La región metropolitana de Bogotá no ha estado ajena a la mundialización. Muchas de sus transformaciones recientes están relacionadas con este proceso. Para esta investigación resulta importante comprender el debate teórico acerca de lo qué significa la mundialización y sus impactos en el territorio.

Por ello, en esta sección revisamos diversas perspectivas de los estudios sobre las condiciones globales que afectan el ordenamiento de las ciudades en el contexto de la mundialización. Estas las hemos agrupado en cinco categorías: enfoques espaciales que abordan el sentido de lugar, enfoques que buscan entender las relaciones de poder en la dinámica de las redes, enfoques que analizan las nuevas formas que adquieren las ciudades denominándolas de diferentes maneras, enfoques que se concentran en los impactos y respuestas a la mundialización y estudios sobre las grandes metrópolis latinoamericanas.

1.1.1 Enfoques espaciales

En esta categoría se encuentran los trabajos de Amin (2002) y Massey (2004). A través de la teoría de la espacialidad de la globalización Amin resalta la importancia de dos aspectos para comprender esta espacialidad: las redes de actores y el mundo de las prácticas. Toma elementos de la definición de globalización realizada por Held (1995), por considerar que ésta es central para entender el sentido del espacio en las sociedades contemporáneas. Así, la globalización significa:

... la extensión y profundización de relaciones sociales e instituciones a través del espacio y del tiempo, de tal manera que por una parte, las actividades cotidianas están cada vez más bajo la influencia de acontecimientos que pasan al otro lado del globo y por otra, las prácticas y las decisiones de grupos locales pueden tener repercusiones globales significativas (Held 1995, citado por Amin 2002: 385) [Traducción libre].

Amin contrasta la lógica escalar o territorial con la lógica topológica o relacional para discutir las implicaciones de la globalización en la construcción de lugar. En cuanto a la primera menciona, entre otros, los trabajos de Swyngedouw (1997), “el cual utiliza el término glocalización para indicar que la globalización representa la reconstitución de escalas espaciales” (Amin 2002: 387) [Traducción libre] y el de Cox (1998) para señalar que el lugar y el territorio son vistos como unidades de las relaciones locales contrapuesto al espacio de las relaciones globales (Amin 2002: 388) [Traducción libre].

Como defensor de la segunda lógica, Amin sugiere un sentido topológico del lugar basado en los trabajos de la nueva geografía humana de Doreen Massey (1999), David Harvey (2000) y Nigel Thrift (2000). Es decir, se trata de admitir no una geografía mundial amorfa en donde la globalización representa la desmaterialización de la vida, sino más bien entender que “la materialidad de la vida diaria está constituida por diversos espacios: discursivo, emocional, físico, natural, organizativo, tecnológico e institucional, los cuales son portadores de organización, estabilidad, continuidad y cambio” (Amin 2000: 389) [Traducción libre]. Para comprender la globalización contemporánea según Amin, deben considerarse las nuevas socio-temporalidades que afectan el lugar, es decir, los nuevos modelos de hibridación cultural relacionados con el aumento del consumo global y la movilidad, el potencial de la acción a distancia debido a las posibilidades que ofrecen las nuevas redes de comunicación, la influencia de redes de actores globalmente orquestadas y el crecimiento de nuevas ideologías globales tal como el neoliberalismo. En esta interpretación, la globalización no es vista en términos de cambios en el equilibrio de poderes entre las diferentes escalas espaciales, más bien se entiende como un espacio de redes marcado por la intensificación de mezclas y de la conectividad (Amin 2000).

Toda esta discusión conduce a Amin a preguntarse acerca del cambio de orientación de la política en materia de lugar. Al respecto señala tres observaciones. La primera se refiere al desafío que implica para la formulación de políticas, la yuxtaposición de diferencias en la proximidad espacial, en donde se genera una competencia por los espacios de la ciudad. La segunda es el cambio significativo de la naturaleza de la política, es decir,

el paso de una política basada en la participación en singular a otra basada en la participación en causas múltiples y redes múltiples de afiliación. La tercera señala que este tipo de política es muy dependiente del contexto cultural y del equilibrio de poderes propios a cada lugar. En esta tesis intentamos discutir estas ideas a partir del análisis de contenido de las políticas públicas y de su efecto sobre el territorio.

Massey (2004) por su parte concede una atención especial a la identidad del lugar, sin embargo, su aporte teórico principal se expresa en el concepto de sentido global de lugar. Este es definido como “un nodo abierto de relaciones, una articulación, un entramado de flujos, influencias e intercambios que se entrelazan dentro de ese nodo y es producto también de lo que se desarrolle como resultado de ese entrecruzamiento” (Massey 2004: 79). La identidad de un lugar la entiende no solamente en términos de su arraigo dentro del lugar, sino también a partir de las relaciones que los lugares adquieren en el proceso de las relaciones con otros. Esto conduce a “apreciar el ineludible hibridismo del lugar y la construcción de ciudad, región o país a través de relaciones de interdependencia con otros lugares” (op. cit.).

A mediados de los noventa Massey (1994) planteaba cuatro aspectos para desarrollar un concepto progresivo de lugar: uno, lo local no es estático, es decir, los

lugares son producto de procesos. Dos, los lugares no tienen fronteras en el sentido que enmarcan recintos cerrados. Tres, los lugares no tienen identidades únicas, por eso se presentan muchos conflictos y cuatro, la singularidad del lugar es permanentemente reproducida. Una década después Massey (2004) afirma que si el espacio se ve como el resultado de prácticas y relaciones sociales en donde lo local y lo global se construyen mutuamente se pueden desprender tres conclusiones:

... Primera, los lugares no son puramente ni productos ni víctimas de la globalización; segunda, cada lugar representa un entretreído de relaciones sociales dentro de las cuales un lugar puede tener una relación dominante, mientras que en otras relaciones tiene una posición más o menos subordinada y tercera, en algunos lugares la globalización neoliberal es producida, coordinada y orquestada, es decir, éstos son lugares de poder (Massey 2004: 82).

Massey (2004) se refiere a la mayoría de planes de las ciudades del primer mundo, como planes que no ofrecen ningún análisis crítico de las relaciones de poder que sostiene esta posición, cohibiendo la posibilidad de inventar una política local alternativa a la globalización neoliberal. Para Moulaert, como lo veremos a continuación, el análisis de las relaciones de poder es una cuestión fundamental en la comprensión de las redes.

1.1.2. Enfoques que buscan entender las relaciones de poder en la dinámica de las redes

Moulaert y Cabaret (2006) a través del examen de la teoría de redes, proporcionan algunas pautas sobre la manera como una nueva lectura de las relaciones de poder en las estructuras institucionales, pueden mejorar el impacto de la planificación democrática. Para ello se apoyan en la combinación de dos teorías que tratan la cuestión del poder: la de la regulación y la de Bourdieu acerca del poder real y simbólico.

Su análisis muestra que aquella idea del trabajo en red como un ideal interesante en razón de su flexibilidad, de su organización horizontal, del realce del poder igual entre las partes, es difícil de llevarse a cabo en situaciones de la vida real. Debido, entre otros, a la confusión terminológica y analítica del término red. Esta confusión se presenta cuando:

... las características de la gestión en red que autores como Manuel Castells y Alan Scott han reconocido en organizaciones reales son extrapoladas para describir la naturaleza exacta de esas organizaciones, pasando por alto su verdadera naturaleza en cuanto a relaciones de poder, apatía organizacional o fracaso en las comunicaciones. Esto conduce a una confusión entre las organizaciones en red reales y las ideales (Moulaert y Cabaret 2006: 53) [Traducción libre].

Por ello, en su estudio resaltan que en el análisis de redes se ignora la estructura institucional en la que la organización existe y se presenta una ausencia completa del papel de las relaciones de poder. Así, muestran que para la sociología económica e institucional, la razón de ser de las redes consiste en la adquisición de nuevos conocimientos y del saber hacer. Mientras que para la economía institucional contemporánea, las redes son presentadas como dispositivos de coordinación del cambio y de la innovación y como respuestas estratégicas a la complejidad de relaciones entre actores (Moulaert y Cabaret 2006).

Para estos autores una perspectiva más real acerca del papel del poder en la dinámica de las redes, se encuentra en dos teorías de las ciencias sociales: la teoría de la regulación trabajada entre otros por Boyer (1986) y Jessop (1990) y la teoría de Bourdieu (1991) sobre el poder simbólico y real. Destacan que para la teoría de la regulación, las relaciones de poder son relevantes para el empoderamiento de las redes en las esferas no económicas de la sociedad. En la mayoría de redes, los interesados en éstas juegan un rol desigual y el espacio de las decisiones es limitado (Moulaert y Cabaret 2006).

Con respecto a la segunda, señalan que la teoría de Bourdieu muestra que no todos los poderes presentes en las relaciones de poder son reales, algunos son simbólicos. Sin

embargo, el impacto del poder simbólico es bastante real. El poder simbólico² es una forma transformada, es decir irreconocible y legitimada, de las otras formas de poder. Moulaert y Cabaret se refieren a las relaciones de poder y la comunicación de la siguiente manera:

... En el proceso de planeación, el que planea puede y debe jugar un rol en la lucha contra las relaciones de poder que gobiernan el acceso y el uso de información, expresión y comunicación... Los planificadores deberían usar sus capacidades racionales para improvisar la comunicación entre todas las partes interesadas, desarrollar un lenguaje común y garantizar el acceso a toda la información relevante al respecto, es decir, cambiar el lenguaje de planificación normativo por un léxico compartido de términos que todos entiendan (Moulaert y Cabaret 2006: 67) [Traducción libre].

En la presente investigación, el tema del lenguaje técnico y normativo de la planificación es visto como una de las problemáticas de la participación de la comunidad en el proceso de planificación territorial.

² El poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, es un poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino que es reconocido (Bourdieu, Pierre. "Sobre el poder simbólico". En *Intelectuales, política y poder*, traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, UBA/ Eudeba, 2000, p. 65-73).

1.1.3. Enfoques que analizan las nuevas formas que adquieren las ciudades

Diversos nombres son utilizados para denominar las nuevas formas o categorías que adquieren las ciudades y las regiones en el contexto de la globalización: ciudades mundiales, ciudades región o región virtual, entre otros. Cox (1997) por ejemplo, utiliza la primera de estas categorías para mostrar que en el proceso de globalización emergen nuevas divisiones espaciales del trabajo expresadas en el desplazamiento de la producción hacia las periferias no sólo del Tercer Mundo sino de Norteamérica y del Oeste Europeo. Este aspecto sumado a la revolución de las comunicaciones son las bases para el crecimiento de las llamadas ciudades mundiales. Por tanto, las nuevas geografías económicas fruto del crecimiento de la globalización producen a escala global nuevas condiciones de producción.

Cox destaca además que la idea de la relación global-local es uno de los temas importantes a debatir. Al respecto plantea que los espacios de relaciones locales se contraponen al espacio de las relaciones globales. Es decir, se crean espacios de dependencia y espacios de compromiso en las relaciones mundiales:

... Los espacios de dependencia son definidos por relaciones más o menos localizadas de las cuales dependemos para la realización de intereses esenciales y para las cuales no existe ningún sustituto en otra parte; ellos definen las condiciones de lugar específicas para nuestro bienestar material. Esos espacios son insertos en un conjunto de relaciones más amplio, de un carácter más global. De esta manera, se construye una forma

diferente del espacio que yo llamo el espacio de compromiso, o sea el espacio en el cual la política de asegurar un espacio de dependencia se despliega (Cox 1998:2, citado por Amin 2001:388) [Traducción libre].

Para Soja, Scott et al (2001) se trata de ciudades región globales, las cuales “emergieron en los últimos años como un nuevo e importante fenómeno institucional y geográfico en el escenario mundial” (Soja et al 2001: 10) [Traducción libre]. Según estos autores, las ciudades región se han convertido en plataformas territoriales que tienen la función de facilitar las operaciones de grandes corporaciones transnacionales o de redes de compañías que compiten en el mercado capitalista. Las ciudades región cumplen con la tarea de crear no sólo nuevas formas de representación e integración política, sino también de atender los requerimientos de las dinámicas del capital. Esto trae consigo nuevos retos institucionales, dado que las nuevas tareas exigen la transformación espacial del territorio y con ello la atención de nuevas exigencias políticas y sociales. Además, las ciudades región globales se han convertido en el motor de la economía global, es decir, en el espacio dinamizador de redes e intereses económicos locales y en el espacio donde los avances tecnológicos y de infraestructura facilitan los procesos de intercambio comercial y competitividad interregional (Soja et al 2001).

Un aspecto que nos interesa destacar del análisis de Soja et al, es el referido a los impactos socio-geográficos generados por las ciudades región, que ellos sintetizan en tres. El primero se refiere al incremento de la heterogeneidad cultural y demográfica provocada

por los fuertes procesos migratorios; el segundo impacto hace referencia a los grandes cambios en la morfología espacial de la ciudad región, generando fronteras ambiguas entre lo que es urbano, suburbano e incluso lo rural-urbano. El tercer impacto tiene relación con los mencionados anteriormente y se refiere a la brecha existente entre los ricos y la pobreza social, económica y espacial. La polarización socio-económica y las desigualdades son cada vez más pronunciadas y provocan altos niveles de tensión y disputa social y política. Así mismo, destacan la emergencia de nuevos actores, como por ejemplo las Organizaciones No Gubernamentales, con nuevas demandas sociales y medioambientales. Las observaciones realizadas por Soja et al, son desarrolladas en la presente investigación como aspectos del contexto en el que tiene lugar el ordenamiento territorial de Bogotá y Soacha.

La noción de región virtual propuesta por Boisier (1994) describe los procesos territoriales que surgen como consecuencia de las tendencias de la globalización y de la integración económica. En esta noción, la continuidad geográfica no es una condición indispensable para conformar la región. Ejemplos reales de esa virtualidad son la región-virtual conformada por una red de regiones, la ciudad global constituida por una red de ciudades, las regiones asociativas virtuales o transfronterizas y los corredores económicos, comerciales y de transporte (Boisier 2008).

La discusión que propone Boisier (2008) con respecto a los asuntos territoriales se centra en la puesta en escena de una serie de procesos que él denomina cuestiones

estructurales actuales. Estas son: la globalización, la complejidad, la virtualidad, la subjetividad, el tamaño, el poder, la competitividad, la velocidad, la asociatividad, la sustentabilidad, el liderazgo y la identidad. Desde su punto de vista, la globalización corresponde a la fase actual del desarrollo histórico del capitalismo, es decir, luego de las etapas del capitalismo comercial, industrial y financiero aparece un capitalismo tecnocognitivo denominado globalización.

1.1.4. Enfoques que estudian los impactos y respuestas a la mundialización

Desde la perspectiva de la sociología urbana, Bassand (2007) analiza el desarrollo de las metrópolis y de la metropolización como una configuración de contradicciones, de conflictos y de violencias de diferentes grados. Entre otras, las crisis sociales que aparecen como producto de las desigualdades y que se traducen en una segregación social, las crisis ecológicas, el mal funcionamiento de las metrópolis en términos de la prestación de servicios dado el tamaño de la población y la crisis político-democrática.

El interés de Bassand es mostrar que la metropolización depende de un tipo de sociedad. Es decir, si antes la urbanización dependía de la sociedad industrial, en la sociedad contemporánea la metropolización está ligada a la sociedad que él y Castells (2001) denominan informacional y programada, “que implica una economía y una vida

social informatizada, la mundialización, la tecnociencia, la individualización y nuevas relaciones sociales” (Bassand 2007: 29) [Traducción libre].

Bassand destaca dos grandes transformaciones que se presentan en el territorio de las sociedades informacionales. Una referida a la polarización de lo urbano en términos de aglomeraciones y metrópolis y otra que señala el surgimiento de municipios que él califica de rurbanos. Estos últimos se caracterizan por mantener el ambiente rural pero con un cambio significativo en su población que se vuelve urbana gracias a su modo de vida. Además, “frecuentemente ese mundo rurbaro resiste a la metropolización, sin embargo, es fuertemente colonizado por las metrópolis en términos de residencias secundarias o de equipamientos turísticos, etc. En resumen, lo rurbaro depende fuertemente del polo metropolitano” (Bassand 2007: 18) [Traducción libre].

Más adelante, en este mismo capítulo, retomamos el tema de las relaciones urbano-rurales. Por el momento se quiere señalar que las evidencias empíricas de nuestro estudio muestran que lo rurbaro no se presenta solamente en los municipios vecinos a Bogotá, sino que al interior del Distrito Capital también se presenta esa característica.

En el marco de la sociedad informacional, Castells (2003) se refiere a las contradicciones que se presentan entre los requisitos de funcionamiento del nuevo sistema de producción y organización social estructurado globalmente y las condiciones concretas de América Latina a comienzos del siglo XXI. La era de la información la concibe como

“una transformación histórica multidimensional definida por la transformación de los sistemas productivo, organizativo, cultural e institucional sobre la base de una revolución tecnológica que no es la causa pero si el soporte indispensable” (Castells 2003: 19).

La tesis de Castells es que la integración en la globalización sin informacionalismo conduce a una estructura socio-económica excluyente. Para Castells, en el inicio del nuevo milenio, América Latina presenta una crisis económica, social, de legitimidad política y del Estado mismo. Así por ejemplo, la crisis del 2002 en Argentina la ve como una expresión de la no sostenibilidad de una economía globalizada sin bases reales. En el caso colombiano, la quiebra del Estado y su intento de recomposición en términos militares, es vista como la que conduce a la guerra civil. Agrega Castells (2003) que cuando se presenta una oposición de clases entre los sectores medios aspirantes a la globalización y los sectores populares en búsqueda de un Estado populista como en Venezuela, se rompe la legitimidad política y se amenaza con una ruptura del Estado.

Estos ejemplos los utiliza Castells (op. cit.) para proponer que América Latina debe construir en el contexto de la globalización su propio espacio autónomo, en donde los actores sociales son decisivos. El movimiento social por una globalización alternativa y las más de 30 mil Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que operan internacionalmente, son considerados como el inicio de una sociedad civil global, cuya característica principal es que es un sistema de actores y no un actor central, es decir, es un movimiento social en red.

Lipietz (2001) igualmente destaca el papel de las ONGs en el proceso de globalización. Su argumento se basa en la explicación que éstas forman parte de una de las dos estrategias que se presentan frente a la mundialización neoliberal. Estas estrategias son la soberanista, que hace del marco nacional una fortaleza de normas sociales. La otra estrategia es la de las ONGs que trabajan en la búsqueda de subordinar la mundialización económica y financiera a normas y leyes internacionales tal como las de la Organización Internacional del Trabajo.

Según Lipietz (2001) hay nuevos espacios políticos en formación tal como la emergencia de una opinión pública mundial que apunta a la obtención de una distribución internacional equitativa de riquezas, al control democrático de instancias de regulación a través de la aplicación del derecho internacional, a que se asuma una responsabilidad conjunta entre el Norte y el Sur y a que la lógica de mercado se subordine al respeto de los derechos humanos. La emergencia de estos nuevos espacios políticos hace que las grandes regiones geopolíticas ocupen una doble posición. Por una parte son las orientadoras de la mundialización en su versión neoliberal y por otra, son también la base de una contratendencia portadora de posibles alternativas como se puede observar en la Unión Europea.

Méndez (2007) se refiere a otra escala de actores que definen la nueva organización espacial de las metrópolis. Se trata de los actores urbanos, entre otros, los promotores inmobiliarios, los propietarios del suelo, las empresas industriales, logísticas y de servicios,

los gobiernos estatales, regionales y locales. “A partir de objetivos definidos aplican estrategias que luego se traducen en la aprobación de determinados documentos de planeación, junto a fuertes inversiones en la construcción de infraestructuras, viviendas, parques industriales, comerciales, empresariales que pueden propiciar tendencias espaciales heterogéneas” (Méndez 2007: 59). Por ello plantea que una de las líneas de interpretación de las metrópolis debe estar encaminada a identificar a los actores y su escala de actuación, comprender sus intereses y valores, los mecanismos que guían el proceso de decisión, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos y sus posibles interacciones sean de colaboración, competencia o conflicto. En nuestra investigación, el análisis del rol de los actores es fundamental para comprender la dinámica del ordenamiento territorial de la región metropolitana de Bogotá.

1.1.5. Estudios de las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización

Entre los principales estudios que abordan la relación entre la globalización y las transformaciones recientes de las metrópolis latinoamericanas, se encuentran los realizados por Pretecelli, De Mattos, Ciccolella y Hiernaux-Nicolás. Estos autores toman para su interpretación las metrópolis de Río de Janeiro, Santiago de Chile, Buenos Aires y Ciudad de México.

Preteceille y De Queiroz (1999) cuestionan la relación de causalidad entre globalización y polarización socio-espacial. Su estudio comparativo entre las metrópolis de París y Río de Janeiro se dedica a entender el papel de las transformaciones económicas en la explicación de las tendencias de cambio de la estructura socio-espacial. Conciben la globalización como “un proceso inacabado y contradictorio, dirigido no solamente por el mercado, sino también por fuerzas políticas y que no anula la importancia de las dinámicas locales” (Preteceille y De Queiroz 1999: 80) [Traducción libre].

A través de su estudio Preteceille y De Queiroz verifican el modelo de ciudades globales formulado por Sassen (1991), el cual prevé no solamente la dualización de la estructura social como efecto de la globalización, sino también el surgimiento de fuertes tendencias de polarización socio-espacial en las grandes ciudades. Una de sus conclusiones es que “las evidencias en los dos casos muestran que la segregación es el resultado de prácticas auto-segregativas de las clases superiores, resultado que se contrapone a la idea de exclusión y marginalización como tendencia central de las grandes ciudades” (Preteceille y De Queiroz 1999: 92) [Traducción libre]. La otra gran conclusión es que la evolución de la división social de los espacios de París y Río de Janeiro está más marcada por la permanencia de rasgos de su estructura que por cambios bruscos. Resultado que según los autores va en dirección contraria a la idea que plantea que éstas se encuentran en un intenso y permanente movimiento de transformación. En síntesis, su hipótesis es que “la evolución de la estructura social y de la segregación están más fuertemente ligadas a transformaciones profundas y progresivas de la base económica y del mercado de trabajo,

generadas por la emergencia de una economía de servicios, que a los impactos coyunturales de la globalización financiera” (op. cit.).

En el mismo sentido De Mattos (2000) a través del análisis de Santiago de Chile y su área metropolitana, concluye que lo que aparece como nuevo, aún cuando significa cambios importantes para la metrópoli, refuerza tendencias preexistentes. De Mattos estudió las transformaciones de esta área metropolitana entre 1985 y 1998, período que estuvo bajo los efectos de la reestructuración y de la globalización.

En su análisis De Mattos destaca que el área metropolitana de Santiago se constituyó en el lugar en el que se instalaron la mayoría de las actividades de la nueva base económica urbana. Es decir, los principales grupos económicos y las empresas multinacionales, las principales actividades del sector terciario y un porcentaje mayoritario de la nueva industria. Esto favoreció la consolidación de Santiago como principal receptor de las funciones y actividades de Chile con el resto del mundo.

Los cambios del área metropolitana de Santiago se observan en tres dimensiones: en la morfología, en los efectos socio-territoriales y en la estructura física de la metrópoli. En cuanto a la primera, una acentuación de la suburbanización con la formación de un periurbano difuso prolonga la metrópoli en varias direcciones. Respecto a la segunda dimensión, De Mattos verificó la persistencia de una estructura social metropolitana polarizada y segregada. En cuanto a la tercera se refiere a la irrupción de lo que denomina

un conjunto de nuevos artefactos urbanos, es decir, centros comerciales diversificados y especializados, hoteles y recintos para eventos, salas de cines, parques temáticos y conjuntos residenciales protegidos, entre otros.

En lo fundamental, “como en la mayoría de las grandes metrópolis en expansión, lo que se logró con la aplicación de políticas de liberalización económica y de desregulación fue despejar el camino para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y reproducción metropolitana” (De Mattos 2000: 61).

La interpretación de Ciccolella (1999) es que las transformaciones estructurales de fin del siglo pasado tienden a concentrarse en zonas metropolitanas convirtiéndolas en espacios protagónicos de la pugna entre las tendencias globalizantes y la revitalización de las identidades locales.

En su análisis sobre los principales cambios presentados en la región metropolitana de Buenos Aires, Ciccolella sostiene que el espacio metropolitano compacto pasó hacia un crecimiento metropolitano en red, conformando una ciudad región. Apoyado en los conceptos de horizontalidades y verticalidades del territorio, propuestos por Santos (1996), los cuales presentamos en la sección final de este capítulo, afirma que la forma en que se articula el espacio ya no es a través de relaciones horizontales o de contigüidad, sino que son las verticalidades las que juegan un rol muy fuerte en esa articulación. De allí que el

diseño del espacio metropolitano de Buenos Aires sea cada vez más externo, es decir, pertenece más a la esfera de las decisiones globales del capital.

Otra de las transformaciones importantes que Cicolella observa para la región metropolitana de Buenos Aires es la profundización de formas territoriales de exclusión como las villas miseria. En síntesis, dos procesos se observan para esta región metropolitana, uno que muestra una mega-ciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global, y otro que revela la profundización de la polarización social, la exclusión y la fragmentación socio-territorial.

Hiernaux-Nicolás (1999) concentra su atención en Ciudad de México para analizar la relación entre las transformaciones económicas recientes y la reconfiguración de la metrópolis. Su estudio tiene en cuenta la relación existente entre la reestructuración territorial mexicana y la integración económica, particularmente con Norteamérica. A partir de este elemento muestra que las ciudades mexicanas se conectan de dos maneras diferentes con el exterior. Las que sostienen un vínculo directo como las turísticas y las maquiladoras, y las que cumplen funciones de mando como Ciudad de México, es decir, de estructuración y control sobre los flujos.

Según Hiernaux-Nicolás la globalización ha contribuido a que en Ciudad de México se observen dos ciudades. Este proceso se ha adelantado a través de “la integración de ciertos sectores pero destruyendo las bases de supervivencia e integración de sectores de

economía tradicional a los cuales no se les dio el tiempo de recomponerse para insertarse en la economía mundial” (Hiernaux-Nicolás 1999: 23).

El trabajo de Polèse (2010) aunque no se centra en las metrópolis latinoamericanas, discute la relación entre las ciudades y el crecimiento económico nacional. Para este autor “la forma y la planificación urbana, lo mismo que la manera en que las ciudades son estructuradas y gobernadas, tiene significativos impactos en la productividad de las empresas urbanas y de la economía nacional en su conjunto” (Polèse 1998: 12).

En la relación que se establece entre ciudades y crecimiento económico nacional, la urbanización es vista como el resultado del crecimiento económico. En los países del Tercer Mundo la urbanización crea un efecto negativo, las ciudades crecen en tamaño pero se quedan atrás en infraestructuras (Polèse 2010). Agrega Polèse que el crecimiento regional es complejo y diverso, por ello se deben considerar otros factores que contribuyen a dicho crecimiento: las políticas de desarrollo regional, las relaciones internacionales, la cultura, la etnicidad, el medio ambiente y la seguridad alimentaria (op. cit.).

Para la región metropolitana de Bogotá, en esta tesis proponemos un análisis de las transformaciones más recientes allí sucedidas (ver capítulo tres) que tiene en cuenta los efectos de la mundialización, el impacto de las nuevas normas en materia de ordenamiento territorial y las decisiones de las administraciones municipales.

1.2. Conceptos más significativos para el análisis del ordenamiento territorial

Para el análisis de la dinámica del ordenamiento territorial que se lleva a cabo en Bogotá y Soacha proponemos un marco conceptual que integra tres conceptos: territorio, actores y nuevas características urbano-rurales. Nuestra investigación se ubica en los estudios geográficos que superan el enfoque que Herrera y Bonnett (2001) denominan territorialista, es decir, el territorio se considera no sólo en términos de su carácter delimitado y sujeto a apropiación por parte de personas, grupos o del Estado, sino también del manejo social y político que se hace de ese espacio.

1.2.1. Territorio

Existen diferentes visiones de lo que significa el ordenamiento territorial. Detrás de ellas hay inscrito un concepto de territorio. Para Raffestein en su trabajo de 1980, el territorio es un espacio apropiado y valorizado por los grupos humanos, que revela relaciones marcadas por el poder. En esta concepción es esencial comprender que el espacio es anterior al territorio, el espacio es de cierta forma dado como si fuese una materia prima, esto para afirmar que el territorio es una producción a partir del espacio. A causa de todas las relaciones que envuelve esa producción, se inscribe en un campo de poder.

Según Raffestein la cartografía moderna utiliza la lógica euclidiana del plano, la línea y el punto, para representar el territorio. De esta manera define mallas, nudos y puntos que corresponden en su orden, a la división del espacio en diferentes niveles, a los centros de poder y a las relaciones que ligan los diferentes puntos. Estos elementos conforman el sistema territorial que asegura no sólo el control de un territorio sino que además impone un orden jerarquizado de administración. Esta definición corresponde a la lógica del Estado con su extensión interna y sus fronteras externas (Lévy 2003).

Desde la perspectiva de la geografía cultural, Bonnemaïson y Cambrézy (1996) distinguen dos concepciones de territorio. Una que va en el mismo sentido de la definición anterior, es decir, que concierne al enfoque del Estado moderno, en la cual se considera al territorio como un espacio cerrado por fronteras y dividido internamente en piezas no superpuestas que corresponden a las divisiones político-administrativas. Esto significa que las personas se sitúan exactamente en un lugar y no en otro. La segunda concepción es la denominada lógica culturalista del territorio, en la cual la pertenencia al territorio está basada en una apropiación del mismo por identidad cultural y no por la posición en un lugar. En esta segunda visión se establece una relación afectiva con el territorio y éste se refiere a los geosímbolos más que a las fronteras. Es decir, a los sentimientos de identidad y pertenencia a un territorio provocados por la dimensión simbólica que se le da a un lugar, a un itinerario o a un elemento del paisaje. Estas dos concepciones de territorio brindan

elementos claves para comprender los enfoques más recientes de ordenamiento territorial adelantados en Colombia en los últimos cincuenta años.

Según Lobato (1996) se trata de dos significados diferentes de la apropiación del territorio. Uno asociado al control de hecho efectivo y legitimado por parte de instituciones o grupos sobre un segmento del territorio, en donde el concepto del territorio se vincula a la geopolítica. Otro que le confiere una dimensión afectiva derivada de prácticas espacializadas por parte de grupos distintos. En este segundo significado, el concepto de territorio se vincula a una geografía que privilegia los sentimientos y simbolismos atribuidos a los lugares.

Para comprender fenómenos contemporáneos como la mundialización, Lévy (2003) propone una definición de territorio que articula dos términos: territorio y red. Esta opción estratégica como Lévy la denomina, entiende las redes no como soportes materiales o abstracciones sacadas de la noción de distancia, sino como espacios de competencia o complementarios a los territorios. Así, la mundialización se puede entender más fácilmente cuando se comparan las respectivas escalas de territorio y de red.

Otra articulación importante es la que se establece entre territorio y cultura. A partir de la definición de cultura desde la antropología interpretativa de Geertz (1992), Giménez (2001) resume las relaciones entre cultura y territorio. Para ello sintetiza la definición de cultura hecha por Geertz, como: “un conjunto complejo de signos, símbolos, normas, modelos, actitudes, valores y mentalidades a partir de los cuales los actores sociales

confieren sentido a su entorno y construyen su identidad colectiva” (Giménez 2001: 11). En su análisis se refiere a los estados de existencia de la cultura que esta definición permite distinguir. Es decir, “el estado objetivado en forma de objetos, instituciones y prácticas directamente observables, y el estado subjetivado o internalizado en forma de representaciones sociales” (op. cit.). De esta manera en el primer estado se encuentran los geosímbolos, los bienes ambientales y las prácticas culturales específicas, mientras que en el segundo se encuentra la apropiación como símbolo de identidad socio-territorial por parte tanto de individuos como de grupos.

Una de las aplicaciones de este concepto de cultura es el relativo a la comprensión de fenómenos como la migración. Se puede abandonar físicamente un territorio sin perder la referencia simbólica del mismo. Para nuestro estudio esta referencia es importante por cuanto contribuye a entender algunos referentes simbólicos de la población desplazada que se ubica en el municipio de Soacha y las implicaciones de ello en la construcción de territorio.

Considerando estas perspectivas del territorio, ¿qué podemos decir acerca de su relación con la planificación territorial?. Desde nuestro punto de vista, el análisis crítico de un documento de planificación, por ejemplo del plan de ordenamiento territorial, permite observar la visión de territorio allí propuesta. La legitimación adquirida en tanto norma permite que esta visión se lleve a la práctica a través de actores institucionales. Para una comprensión integral del ordenamiento del territorio es necesario observar además otras

lógicas que se imponen, de ahí la importancia de analizar los intereses y acciones emprendidas por diversos actores. Estas lógicas van desde las que establecen relaciones afectivas con el territorio hasta las que lo ven como un espacio con valor comercial. A continuación veremos la discusión concerniente a los actores.

1.2.2. Los actores en la dinámica de transformación de un territorio

En la dinámica de transformación de un territorio juegan un papel importante no solamente las diferentes visiones de ordenamiento territorial sino también los actores quienes con sus acciones o no-acciones están presentes y/o ausentes en la concepción del enfoque y en la puesta en funcionamiento del mismo. Según el Diccionario de la Geografía y del Espacio de las Sociedades:

... Los actores están provistos de una interioridad subjetiva, de una intencionalidad, de una capacidad estratégica autónoma y de una competencia enunciativa la cual le permite verbalizar y pensar reflexivamente su práctica... Los actores pueden provocar con sus actos individuales y/o colectivos efectos poderosos (Diccionario de la Geografía y del Espacio de las Sociedades 2003: 40) [Traducción libre].

Esta última característica se refiere al carácter espacial del actor y a la dimensión espacial de los actos. Esta definición además admite que los individuos son en primer lugar los actores, pero que por extensión se puede aceptar la existencia de actores colectivos. Los individuos que funcionan por cuenta de actores colectivos como el Estado, las entidades regionales y municipales, las ONGs internacionales, nacionales, regionales y locales, actúan en parte de acuerdo a sus intereses personales y también con aquellos asociados con el actor colectivo.

En los diferentes enfoques o perspectivas de ordenamiento territorial de Colombia contemporánea, están presentes diversos actores, los cuales juegan un determinado rol en un momento específico de acuerdo a las características mencionadas en la definición anterior, es decir, según una subjetividad, una intención y una práctica que se expresa a través de sus actos. Así, el papel del Estado como actor líder en la visión cartesiana del territorio, contrarresta con la visión culturalista del territorio, para la cual los actores, en este caso los habitantes de un territorio que se organizan a través de la conformación de movimientos sociales, son los líderes de su propio enfoque de ordenamiento territorial. Sin embargo es importante considerar como lo señala el Diccionario de la Geografía y del Espacio de las Sociedades (2003) la fragmentación del actor contemporáneo. Eso significa que “no debemos pensar que el actor colectivo construye un monolito homogéneo, él conoce la fragmentación, como lo podemos constatar cuando huelguistas y dirigentes hablan a nombre de una empresa, proyectando cada uno una imagen divergente de lo que el

colectivo considera reclamar” (Diccionario de la Geografía y del Espacio de las Sociedades 2003: 41) [Traducción libre].

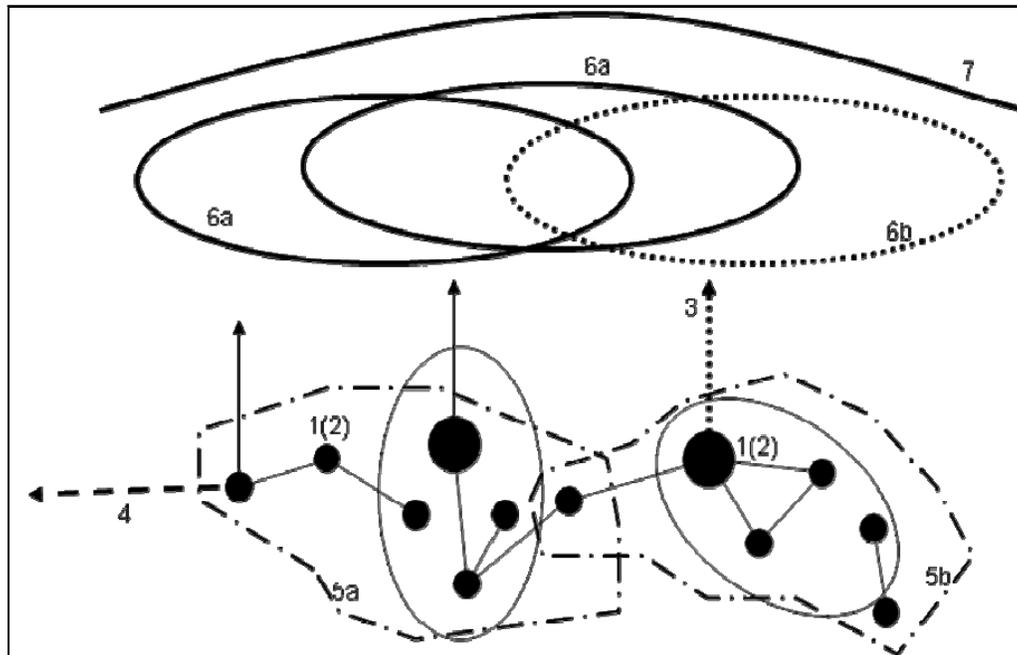
Para una discusión más amplia acerca de los actores, a continuación presentamos el modelo de la dinámica de transformación de localidades y una comparación de los trabajos más representativos sobre la acción colectiva inspirados por el enfoque de los movimientos sociales.

1.2.2.1. El modelo de la dinámica de transformación de localidades

Este modelo de la dinámica de transformación de localidades (ver figura 1) desarrollado por el laboratorio de dinámica territorial y desarrollo sostenible de la Universidad de Montreal⁸ expone dos ideas fundamentales expresadas en un esquema compuesto por siete elementos. La primera idea sugiere que en un momento particular varias orientaciones caracterizan el modelo de desarrollo de una localidad. La segunda hace referencia a la cuestión de las escalas y las redes y desarrolla la idea que las personas como agentes de cambio funcionan en el contexto de varias redes.

⁸ El modelo se presenta en varios trabajos : Bryant 1995, 1995a, 1997, 1999, 2007; Bryant et al 1996,1998, 2001; Des Roches et Bryant 1997, 1998; Granjon et al 2001

Figura 1 La dinámica de transformación de localidades

**Leyenda**

- | | | |
|--------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 1. actores | 4. redes | 6a. orientaciones reales |
| 2. intereses y objetivos | 5a. organización formal | 6b. orientaciones latentes |
| 3. acciones | 5b. organización informal | 7. contextos |

Fuente: Traducido de Bryant, 1999: 74

Así, la identificación y comprensión de los actores locales y no locales (1) conduce a entender la dinámica de transformación de una localidad. A través de la comprensión de sus intereses, valores y objetivos (2) se puede entender por qué realiza acciones o deja de hacerlas (3).

Así mismo, penetrar en el conocimiento de las redes (4) con las que los actores funcionan, permite descubrir los diferentes tipos de recursos que les ayudan a alcanzar sus intereses y objetivos. En la base de estas redes se encuentran las estructuras organizativas formales (5a) por ejemplo la estructura jerárquica del gobierno o informales (5b) por ejemplo las redes de amigos, las relaciones de poder o las redes de comunicación social. El efecto acumulativo de las acciones de todos los actores en un territorio es lo que determina las orientaciones reales (6a) o latentes (6b) del mismo.

Las orientaciones reales caracterizan el perfil de desarrollo local mientras que las latentes representan orientaciones que aun no han emergido completamente o que no están reconocidas por los actores. Toda esta dinámica se lleva a cabo en diferentes contextos (7) económico, político, legislativo, cultural, social y ambiental y a diferentes escalas. Lo interesante de esta perspectiva, es que permite un análisis comparativo de los diferentes actores, sean estos instituciones gubernamentales, empresas privadas o sociedad civil.

El modelo utilizado en diferentes investigaciones, entre ellas, las tesis de doctorado de Marie Fall en 2006 y de Mélanie Doyon en 2009, muestra su aplicabilidad para el análisis de los actores en diferentes contextos. En el primer caso, se trata de la comprensión de la dinámica de los actores, los conflictos y los modelos de resolución para la gestión sostenible de recursos naturales en la reserva de la biosfera del delta del Saloum en Senegal. En el segundo caso, la tesis se concentra en la comprensión y la comparación del juego de actores en la puesta en marcha de dos proyectos en medio periurbano: el

ordenamiento de Mas Dieu en Montpellier- Francia y la creación de un área protegida en Mont Rigaud- Quebec.

Fall (2006) utiliza el modelo de la dinámica de transformación de localidades para señalar que el origen de los conflictos relacionados con la gestión de la reserva del delta del Saloum, se sitúa en las lógicas diferentes y no conciliables de los actores. Por una parte las comunidades locales están a favor de una gestión de recursos realizada por ellos mismos según sus tradiciones, mientras que por otra, los agentes de la administración que representan al Estado en la zona se encargan de aplicar la política nacional al respecto. Es decir, hay una divergencia de percepciones, intereses y prácticas. De esta manera, la relación que mantienen las comunidades locales con su medio ambiente está motivada por la especificidad cultural y no por el estatus de área protegida.

Doyon (2009) por su parte, sostiene que la definición y la realización de un proyecto son el resultado de la interacción conflictiva y/o cooperativa de los actores. Dos modificaciones propone al modelo propuesto por Bryant. Una relativa a la noción de red, que señala que la interacción entre los actores no puede ser vista solamente en términos de cooperación sino que también debe tenerse en cuenta las relaciones de tipo conflictivo. La otra, es la introducción de un nuevo componente al modelo, se trata de la estrategia, la cual se entiende como un conjunto de acciones estructuradas que son desarrolladas por los actores a fin de lograr un objetivo, de esta manera, la estrategia se opone a las acciones improvisadas o desorganizadas.

El modelo de la dinámica de transformación de localidades presenta algunos puntos en común con la actor-network theory (ANT). Esta teoría divulgada a través de diferentes trabajos, entre los más destacados, los de Callon (1986) y Latour (1986), igualmente es utilizada desde la perspectiva geográfica por Marsden (1993), Murdoch (1998) y Whatmore (1997), entre otros. Las principales semejanzas, se refieren a que ambas perspectivas teóricas sitúan a los actores como lugar de las acciones y de las decisiones, además se concentran en entender la red de actores (Bryant 2001).

Así, la ATN se preocupa por el estudio de las redes relacionales. Al respecto Murdoch (1998) señala que:

... Mientras la red es utilizada en las ciencias sociales para describir relaciones tecnológicas, formas económicas, estructuras políticas y procesos sociales, en la ANT se usa en una vía diferente... La ANT analiza cómo los procesos sociales y materiales (sujetos, objetos y relaciones) se construyen a partir de juegos complejos de asociación, es decir, a través de redes heterogéneas (Murdoch 1998: 359) [Traducción libre].

En ese sentido Murdoch hace dos observaciones relativas al espacio en la ANT:

... Primera, aunque las redes sean forjadas para toda una variedad de objetivos, ellas siempre son un medio para actuar sobre el espacio... esto es el conjunto de asociaciones que definen y constituyen las calidades espaciales. El espacio aunque en parte es físico es por lo tanto totalmente relacional. Segunda, los espacios son arreglados o agenciados de modo que ciertos tipos de acción puedan ser conducidos. Así la acción en redes de actores configura el espacio (Murdoch 1998: 361) [Traducción libre].

Comparativamente en el modelo de la dinámica de transformación de localidades, las redes permiten a los actores movilizar los recursos necesarios para influenciar las acciones y sus consecuencias, entre ellas las orientaciones que caracterizan el perfil de desarrollo local. Estas redes a su vez reflejan la estructura de las organizaciones en las que los actores operan.

Si bien existen semejanzas entre la ANT y el modelo de Bryant, igualmente se encuentran diferencias, la más representativa se refiere a los recursos. En la ANT los recursos forman parte de la red, mientras que en el esquema conceptual de la dinámica de transformación de localidades, los recursos se constituyen en parte del contexto (Bryant 2001).

En esta tesis se aplican algunos componentes del modelo de la dinámica de transformación de localidades para comprender el ordenamiento territorial en Bogotá y Soacha. En primer lugar, el contexto nos permite mostrar aspectos de la evolución de los enfoques de ordenamiento territorial adelantados en Colombia y de las transformaciones espaciales y normativas más importantes que se presentan en los últimos años específicamente en Bogotá y Soacha.

Otro elemento del modelo, básico para el análisis de los actores del ordenamiento territorial, es el relativo a la comprensión de intereses y objetivos de los actores. Este

componente es utilizado en los capítulos cuatro y cinco. Ante una dinámica tan compleja como la existente en Bogotá y Soacha, en la que intereses económicos, políticos, sociales y culturales se cruzan, sin duda, como lo afirma Fall, la divergencia de intereses y prácticas de los actores está en la base de los conflictos. Al respecto surge una pregunta, ¿cómo se solucionan estos conflictos?. El análisis que se hace en esta tesis se concentra en entender los intereses de actores institucionales, no gubernamentales y de la sociedad civil. Además, logra mostrar algunos detalles de la manera en que los conflictos se resuelven, bien por imposición de fuerza y de poder o en otros casos, los menos comunes, a través de acuerdos.

El tercer componente del modelo de la dinámica de transformación de localidades utilizado en este estudio, es el de las orientaciones. Como ya lo señalamos más arriba, el efecto de las acciones de todos los actores en un territorio, es lo que determina las orientaciones del mismo. Estas orientaciones se convierten en una especie de síntesis que muestra el resultado de la dinámica de los actores en el territorio.

1.2.2.2. La acción colectiva

Los movimientos sociales en tanto actores colectivos juegan un papel importante en la construcción del territorio. Entre los trabajos teóricos y empíricos más destacados sobre la acción colectiva inspirados en el enfoque de los movimientos sociales se encuentran los realizados por Tilly, Tarrow, Touraine, Melucci y Della Porta.

Los estudios empíricos de Tilly (1978) destacan el contexto político como un recurso externo a tener en cuenta para la acción colectiva. Desde la sociología histórica Tilly muestra que la acción colectiva se basa en la interacción entre actores desafiantes y actores institucionales, de tal manera que la forma y magnitud de la acción colectiva depende de una interacción entre las tácticas de los desafiantes y las prácticas coercitivas del gobierno (Rubio 2004). En sus estudios recientes, Tilly (2004) afirma que en el escenario de la internacionalización es importante tener en cuenta algunas consecuencias para los movimientos sociales, que pueden tener impacto en el corto y mediano plazo. Una de ellas se refiere a que debido al desigual acceso a los canales de participación, las personas excluidas sufrirán más la falta de medios para el montaje de campañas de protesta efectivas. La otra, es que cada vez más, empresarios y organizaciones internacionales hacen sus reclamos por medio de movimientos sociales. Por tanto, estos cambios apuntan a una caída de la participación democrática, reducirán la participación de los movimientos sociales y harán la participación más desigual.

Tarrow (1997) centrado igualmente en el ambiente político e institucional que rodea a los movimientos sociales, formula dos conceptos interesantes para el estudio de éstos: las oportunidades políticas y los ciclos de enfrentamiento. Las oportunidades políticas consisten en dimensiones del entorno político que proporcionan incentivos para la acción colectiva al influir sobre las expectativas de éxito o fracaso de la gente, mientras que los ciclos de enfrentamiento son una fase de intensificación de los conflictos en el sistema social (op. cit). Es decir, la protesta iniciada por un grupo que ha percibido cambios en la

estructura de oportunidades políticas, se expande a otros grupos que ven que sus oportunidades aumentan por las acciones ya emprendidas, iniciándose así un ciclo de enfrentamiento. Agrega Tarrow (1997) que la tendencia general es que a este ciclo le sigue otro de reformas.

La sociología de la acción trabajada por Touraine (1988) brinda elementos conceptuales para comprender el rol de los movimientos sociales en tanto actores transformadores de la sociedad. Su análisis destaca la importancia central de la historicidad, la cual se refiere a la idea de una creación continua de modelos culturales, así como la relevancia de los movimientos sociales para entender que “la sociedad vive en una tensión permanente entre el polo del movimiento y el del orden, el primero ligado a la innovación cultural y a los conflictos sociales, y el segundo a los poderes políticos y a las categorías ideológicas” (Touraine 1988: 47) [Traducción libre].

Para Touraine (1973) un elemento analítico fundamental es la producción de la sociedad. En sus formulaciones los movimientos sociales se constituyen en los actores y en tanto actores son los principales agentes de la producción y transformación de la sociedad. “Lo esencial es reconocer que un movimiento social es una conducta colectiva orientada no hacia los valores de la organización social o hacia la participación en un sistema de decisión, sino hacia el reto del conflicto de clases que es el sistema de acción histórica” (Touraine 1973: 365) [Traducción libre]. Por eso para reconocer un movimiento social es suficiente con formularle al actor tres preguntas: ¿por qué actúa?, ¿contra quién actúa? y

¿con miras a qué actúa?, no importa cuál sea el actor en no importa cuál situación, él puede responder esas preguntas (Touraine op.cit).

De esta conceptualización, dos elementos nos interesan. El primero, la idea que los movimientos sociales son transformadores de la sociedad. En ese sentido el comprender las acciones que éstos realizan ayudan a entender su papel en el ordenamiento del territorio. El segundo, es el que se refiere a la participación en el sistema de decisión, en el que se destaca que este no es el fin último de un movimiento social.

En el análisis de los nuevos movimientos sociales Melucci (1989) considera que éstos son el reflejo de un cambio cultural de la sociedad industrial a la actual sociedad de la información. Los nuevos movimientos sociales se implican en la búsqueda de valores simbólicos y culturales cuestionando la lógica que gobierna la apropiación y sus correspondientes valores materialistas, transformándose en productores de símbolos culturales alternativos a los dominantes (Melucci 1989). A través de su crítica a los enfoques que le asignan demasiada importancia al sistema político, enfatiza que los movimientos sociales no sólo expresan conflictos políticos sino también conflictos sociales.

Las formulaciones de Della Porta (1999) relacionan procesos como la globalización y la integración económica con las nuevas formas de acción de los movimientos sociales. Esta autora señala que el desarrollo de los medios de comunicación especialmente del internet contribuye a la internacionalización tanto de campañas de protesta como de los

mismos movimientos sociales. Otra dimensión destacada por Della Porta es la relativa a la pérdida de soberanía del Estado. El surgimiento de organismos de soberanía supranacional influye en la capacidad de los estados para regular el comportamiento social al interior de sus fronteras y produce cambios en la formación de actores colectivos (Della Porta 1999). El desafío para los movimientos sociales está entonces en desarrollar estructuras organizativas, repertorios de acción y estrategias necesarias para dirigirse a un sistema multi-nivel de gobierno, sistema que les provee nuevas coacciones pero también nuevas oportunidades (Della Porta y Kriesi 1999).

Para evaluar las acciones de los movimientos sociales, las preguntas de Touraine al respecto son oportunas, sin embargo estas deben tener en cuenta tanto el contexto de la mundialización mencionado por Della Porta, como el contexto particular en el que estos movimientos sociales surgen.

A continuación presentamos las categorías conceptuales que ayudan a comprender las nuevas dinámicas urbano-rurales, las cuales son el resultado de diversos procesos entre ellos la aplicación de determinados enfoques de ordenamiento territorial y en las que están presentes nuevos actores.

1.2.3. Nuevas características urbano-rurales, nuevas categorías para su comprensión

Uno de los temas centrales de esta tesis es el relacionado con las nuevas características urbano-rurales que se presentan en los estudios de caso seleccionados, Bogotá y Soacha. Estas características se encuentran en relación estrecha con los enfoques de ordenamiento territorial que se han impuesto en los últimos años, dibujando una nueva geografía para la región, la cual es el resultado de acciones específicas sobre el territorio, realizadas por determinados actores.

Nuevas categorías de análisis surgen para comprender esta nueva geografía. Así, entre los estudios dedicados a comprender las transformaciones recientes tanto del medio urbano como del rural se encuentran aquellos que se refieren a la transformación estructural que opera a lo largo de un continuum urbano-rural, los que trabajan el concepto de nueva ruralidad y los que estudian los efectos provocados por la mundialización en la nueva composición urbano-rural.

Estos abordajes teóricos muestran la pérdida de vigencia de la concepción basada en la dicotomía rural-urbana. En esta concepción el cambio de lo rural a lo urbano se asocia a la idea de modernización. Según Klarén (1986):

... La teoría de la modernización envuelve dos ideas básicas: una, la concepción polar de Weber de lo tradicional versus lo moderno, retomada por Robert Redfiel en su teoría de la dicotomía rural-urbana. La otra idea es la de la teoría de la evolución basada en el positivismo de Comte, en la cual se concibe la evolución social en la sociedad moderna como la culminación de una serie de etapas en el desarrollo humano (Klarén 1986: 9) [Traducción libre].

De esta manera, la modernización consistía en la aplicación de tecnología al control de la naturaleza como un medio para incrementar el crecimiento económico. Según estas ideas de modernización, la industrialización y en general la occidentalización generaría las condiciones para una mayor igualdad social. Es decir, la valorización de lo urbano por encima de lo rural era evidente. Esta concepción dicotómica no da respuesta a fenómenos más contemporáneos, de allí el surgimiento de los nuevos enfoques teóricos.

1.2.3.1. Transformación estructural a lo largo de un continuum urbano-rural

Davis (2007) se refiere a la manera como en la actualidad el campo se urbaniza in situ, lo que significa una transformación de los poblados pequeños hacia ciudades donde predomina el comercio y de las ciudades pequeñas o intermedias hacia grandes ciudades, así los pobladores rurales no son los que migran, es la ciudad misma la que migra hacia ellos:

...El resultado de este encuentro entre lo rural y lo urbano es la aparición de un paisaje hermafrodita, de un campo parcialmente urbanizado, en una forma ni rural ni urbana sino una combinación de las dos, donde una densa red de interacciones une los grandes nodos urbanos a sus regiones circundantes(Davis 2007: 14) [Traducción libre].

Así mismo Davis hace mención al proceso irreversible que ha provocado la mundialización: “la acentuación del movimiento de personas, bienes, servicios, informaciones, productos y capitales acentúa a su vez la presencia de características urbanas en las zonas rurales y de trazos rurales en los centros urbanos” (Davis 2007: 15) [Traducción libre].

El continuum urbano-rural asume diferentes significados. Según Wanderley (2000) “para muchos autores este concepto corresponde a una visión urbano-centrada que privilegia el polo urbano del continuum como fuente de progreso de los valores dominantes que se imponen al conjunto de la sociedad”. Sin embargo, en el caso de Davis, se trata más bien de una visión que tiene en cuenta las nuevas interacciones allí presentes, la cual sirve para comprender la nueva ruralidad que se presenta en un ambiente primordialmente urbanizado como en el caso de Bogotá y Soacha.

1.2.3.2. Nueva ruralidad

La noción de nueva ruralidad se propuso en la década del noventa en algunos medios académicos latinoamericanos con el objeto de generar una agenda de investigación

interdisciplinaria e interinstitucional sobre las relaciones entre los macro procesos globales y los procesos territoriales (Llambí y Pérez 2004). En la actualidad, la nueva ruralidad se utiliza para referirse a los modos de organización y a la transformación de las funciones de los espacios no urbanos, tal como el aumento en los flujos de personas, bienes y mensajes, la deslocalización de actividades económicas, los nuevos usos especializados, las nuevas redes sociales que surgen, así como la multiplicidad de usos que los espacios rurales ejercen de manera creciente (Ruiz y Delgado 2008).

Llambí (1996) explica la nueva ruralidad a partir de tres procesos: 1) la contraurbanización⁹ que se presenta por el mayor consumo de espacios rurales por parte de las industrias de construcción, turísticas y recreacionales, 2) la transformación en las actividades primarias y el incremento del empleo en actividades del sector secundario y terciario de la economía y 3) el cambio en los patrones culturales y estilos de vida rurales que se identifican cada vez más con los urbanos (Llambí 1996).

Respecto a este último proceso, el trabajo de García Canclini (2000) sobre la hibridación resulta pertinente para explicar estos nuevos modos de vida que asume la población que habita en zonas urbano-rurales. Para este autor, la hibridación “son procesos

⁹ Frente al proceso clásico de urbanización que conlleva movimientos centripetos de población y flujos económicos hacia las principales ciudades y grandes áreas metropolitanas, comienza a despuntar un proceso de sentido contrario, de movimientos centrífugos desde las grandes ciudades hacia los pequeños asentamientos urbanos y rurales, denominado contraurbanización (Ferrás, 2007)

socioculturales en los que estructuras o prácticas discretas, que existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas” (García Canclini 2000: 8). Agrega que es preciso aclarar que las estructuras llamadas discretas fueron resultado de hibridaciones, por tanto, no pueden ser consideradas fuentes puras. Por ello apela a la idea de Brian Stross acerca de los ciclos de hibridación, según la cual, “en la historia pasamos de formas más heterogéneas a otras más homogéneas y luego a otras relativamente más heterogéneas, sin que ninguna sea pura o plenamente homogénea” (op. cit.). La hibridación está presente, por ejemplo, “en las estrategias de reconversión económica y simbólica que utilizan los sectores populares, tal como los migrantes campesinos que adaptan sus saberes para trabajar y consumir en la ciudad ” (García Canclini 2000: 10). Lo más importante por tanto, es observar cómo se presenta este proceso de hibridación.

La nueva ruralidad es interpretada además desde un enfoque en el que prevalece el interés por visualizar las estrategias de los actores sociales ante el cambio productivo del mundo rural, en términos de los procesos políticos, sociales y culturales que enfrentan. Kay (2008) quien trabaja esta perspectiva, afirma que la cuestión se dirige a establecer que la nueva ruralidad existe, que es un hecho empírico. Así, tanto la pluriactividad como la multifuncionalidad han permitido que los campesinos se hayan insertado en una variedad de mercados y que tengan múltiples relaciones con las áreas urbanas. El estudio de estas transformaciones no se limita a la esfera económica, mira particularmente la emergencia de nuevos actores sociales y de movimientos sociales.

1.2.3.3. Efectos provocados por la mundialización en la nueva composición urbano-rural

Los efectos provocados por la mundialización en la nueva composición urbano-rural son trabajados desde diferentes perspectivas. A continuación se presentan algunos autores que brindan elementos conceptuales para comprender este espacio que combina lo urbano y lo rural.

El geógrafo brasileño Santos (1996) trabaja la influencia del proceso de mundialización en el territorio, al señalar que antes era el Estado el que definía los lugares, así el territorio era base o fundamento del Estado-Nación, hoy la noción de Estado territorial se vuelve antigua, evoluciona a una noción post-moderna de transnacionalización del territorio (Santos 1996). El territorio puede estar formado de lugares contiguos o de lugares en red. Con ello Santos expresa dos categorías que sirven para comprender el nuevo funcionamiento del territorio. Estas categorías son las horizontalidades y las verticalidades. Las primeras son “poderes de contigüidad, en donde los lugares vecinos están reunidos por una continuidad territorial, en cuanto a las verticalidades, están formadas por puntos distantes unos de otros, ligados por formas y procesos sociales” (Santos 1996: 16) [Traducción libre]. Las redes constituyen una realidad nueva que justifica la expresión verticalidad.

Según Santos (1996), la dialéctica del territorio actual se afirma mediante un control local del aspecto técnico de la producción y un control remoto del aspecto político de la producción. Esto significa que el aspecto técnico permite que ciertas ciudades locales tengan un determinado control sobre una porción del territorio que las rodea, mientras que el control distante es hecho por ciudades mundiales en territorios diversos. El conflicto entre el espacio local y el espacio global se profundiza, pues el espacio local es el vivido por todos los vecinos, en tanto que el global es un proceso racionalizador con un contenido ideológico de origen distante y que llega a cada lugar con normas establecidas a su favor.

Para otros autores, como Robertson (1997), la cuestión global-local no es vista como conflictiva. Robertson utiliza el término glocal y el nombre glocalización formados a partir de la unión de las palabras global y local, para señalar que la relación global-local no implica directamente una polarización. La idea que señala que la localidad toma forma de oposición o resistencia a lo hegemónicamente global, es revalidada por otra en la que se muestra que la globalización ha implicado la reconstrucción y en cierto sentido la producción de localidad. El concepto de glocalización según Robertson conduce a un análisis e interpretación espacial, temporal, geográfica e histórica del mundo contemporáneo. Enfatiza además que lo que conduce a pensar en términos de oposición y polaridad es la tesis de la globalización vista como consecuencia directa de la modernidad.

Swyngedouw (1997) utiliza el término glocalización para indicar que la globalización representa la reconstitución de escalas espaciales. De esta manera, la

globalización es vista como un proceso de transformaciones económico-políticas recientes caracterizadas por un movimiento paralelo y simultáneo de pequeña y gran escala, de lo local y lo global. Así, este proceso “nos alerta sobre una serie de procesos socio-espaciales que cambian la importancia y el rol de ciertas escalas geográficas reafirmando la importancia de otras” (Swyngedouw 1997: 142) [Traducción libre]. Sin embargo, agrega que más importante es observar que estas nuevas definiciones de escala cambian y expresan cambios de la geometría del poder, reforzando el poder y el control de unos mientras que otros los pierden (op. cit.).

Para Sassen (2003) la relación entre lo local y lo global se puede comprender a partir de dos conceptos, el de dispersión y el de centralización. La geografía de la globalización muestra la tendencia de una doble dinámica, la dispersión espacial de las actividades económicas que se presenta a nivel metropolitano, nacional y global y los nuevos tipos de centralización territorial de las funciones de gestión y control de alto nivel. Este argumento permite explicar por qué las ciudades globales realizan la coordinación central de las empresas, mientras que las metrópolis como algunas latinoamericanas sirven para la dispersión geográfica de las mismas.

Si bien el trabajo de Claval es uno de los más representativos de la geografía regional, desde esta perspectiva aporta elementos de análisis para comprender las formas de organización territorial contemporáneas. De acuerdo a sus estudios (Claval 2006) en la actualidad las formas de organización territorial toman nuevos valores, las redes de todo

tipo cumplen un papel fundamental en la organización del mundo. Tanto la vida cotidiana como los circuitos económicos y la lógica de la administración y control del territorio se mueven a escala mundial, en donde las instancias supranacionales adquieren cada vez más importancia.

A manera de síntesis

Nuestro marco teórico se apoya en la idea que el análisis de la dinámica del ordenamiento territorial debe considerar al territorio no sólo en términos de su carácter delimitado y sujeto a apropiación, sino también del manejo político y social que se hace de ese espacio. En ese sentido, el interés por entender tanto las políticas públicas como los actores, que son los que construyen el territorio, nos permite abordar de manera integral el análisis del territorio. Además, la comprensión de las nuevas relaciones urbano-rurales contribuye a mostrar que el territorio se transforma.

El tener en cuenta que hay diferentes visiones de territorio, es fundamental para comprender que la predominancia de una visión y el surgimiento de otras, se presenta en medio de un contexto histórico, político, económico y cultural específico y de una fuerte pugna de poderes en disputa por el control del territorio o por la apropiación del mismo. En esta pugna aparecen diferentes actores locales y no locales, institucionales, sociales, individuales, colectivos, es decir, una gama heterogénea y compleja de actores que con sus acciones le dan una forma y contenido al territorio.

Esta discusión se presenta en profundidad en los capítulos cuatro y cinco, la cual permite plantear que detrás de la idea del territorio como un plano cartesiano hay intereses ideológicos y económicos fuertes que conducen a su realización en hechos prácticos, pero que la puesta en funcionamiento de este orden territorial no es del todo fácil pues existen otras visiones de territorio que se construyen a partir de la identidad con el mismo. Esta última visión se constituye en una nueva tendencia en la que se presenta un empoderamiento por parte de los actores no gubernamentales en la formulación de las políticas concernientes al ordenamiento territorial. Como no se trata de dos formas puras, las observaciones hechas en terreno permitieron constatar una construcción de territorio en la que se cruzan estas dos visiones y en la que otras aparecen para mostrarnos que el territorio es una construcción en constante transformación.

Capítulo 2 Metodología para el estudio de la dinámica territorial

Este capítulo presenta la metodología utilizada para el estudio de la dinámica del ordenamiento territorial, el cual es el núcleo central de esta tesis. Su estructura presenta tres partes principales. La primera explica por qué la investigación cualitativa es el marco de referencia más adecuado para este estudio. Allí se destaca la importancia de combinar dos elementos metodológicos de esta perspectiva, éstos son la comprensión del contexto y la comprensión de los actores. En esta primera parte se señala además la importancia que reviste la combinación de teorías, métodos y datos en esta investigación. La segunda parte presenta los estudios de caso, algunos datos básicos de los mismos y los criterios para su selección. La parte final está dedicada al trabajo de campo y a las técnicas de recolección de datos en terreno.

El desarrollo de esta opción metodológica condujo a comprender la manera como se adelanta el proceso de ordenamiento territorial en el Distrito Capital de Bogotá y en el municipio de Soacha. Ella aporta un esquema metodológico que puede ser aplicable a estudios similares.

2.1 La investigación cualitativa como marco de referencia para este estudio

El enfoque cualitativo guía esta investigación. A partir de la interpretación y caracterización de los contextos legislativo, cultural, político, económico, social y medioambiental de Bogotá y Soacha, se abordó el tema de la dinámica del ordenamiento territorial que se lleva a cabo en estos lugares. Este abordaje fue desarrollado teniendo en cuenta las características de la perspectiva cualitativa propuestas por Glesne (2005), particularmente la que se refiere a la contextualización como parte de los objetivos de la investigación (ver tabla 1), así como los postulados propuestos en el modelo de la dinámica de transformación de una localidad (Bryant 1999) que fueron presentados en el capítulo anterior, en donde la comprensión de los contextos es básica para entender la manera en que funcionan los actores implicados con un determinado territorio.

Tabla 1 Características de la perspectiva cualitativa utilizadas en el presente estudio

Supuestos	<ul style="list-style-type: none"> • La realidad es una construcción social • Las variables son complejas, se encuentran entrelazadas y son difíciles de medir
Objetivos de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Contextualización • Comprensión • Interpretación
Aproximación investigativa	<ul style="list-style-type: none"> • Busca la complejidad • Hace uso mínimo de índices numéricos • Reseña descriptiva
Rol del investigador	<ul style="list-style-type: none"> • Participación personal

Fuente: Adaptada y traducida de Glesne (2005: 5)

La comprensión de los actores constituyó otro elemento importante de este enfoque metodológico. El estudio de las ideas y del rol de los actores se hizo siguiendo las categorías del modelo de la dinámica de transformación de una localidad y los argumentos de Touraine (1988) acerca de los movimientos sociales como actores productores y transformadores de la sociedad. La identificación de los actores partió de la idea principal que en el ordenamiento del territorio están presentes unas instancias institucionales que se cruzan con un tejido social conformando una gama de actores heterogéneos. El análisis de intereses, redes con las que funcionan y estructuras organizativas a las que pertenecen los actores fue integrado al análisis tanto de las políticas públicas que rigen en materia de ordenamiento territorial como de las nuevas relaciones urbano-rurales presentes en la zona estudiada, para conformar de esta manera un panorama amplio de la dinámica del ordenamiento del territorio estudiado.

El enfoque cualitativo resulta apropiado para el estudio de la dinámica territorial. Según Gagnon (2005) el enfoque cualitativo brinda una visión holística al permitir no solamente descripciones detalladas de situaciones y acontecimientos sino también la adquisición de un conocimiento profundo del comportamiento de los actores y las interacciones que los unen. Al respecto Gumuchian y Marois (2000) consideran que tener en cuenta las relaciones entre actores y su configuración interna, los procesos de reproducción y las dinámicas de transformación de un objeto socio-espacial es comprender

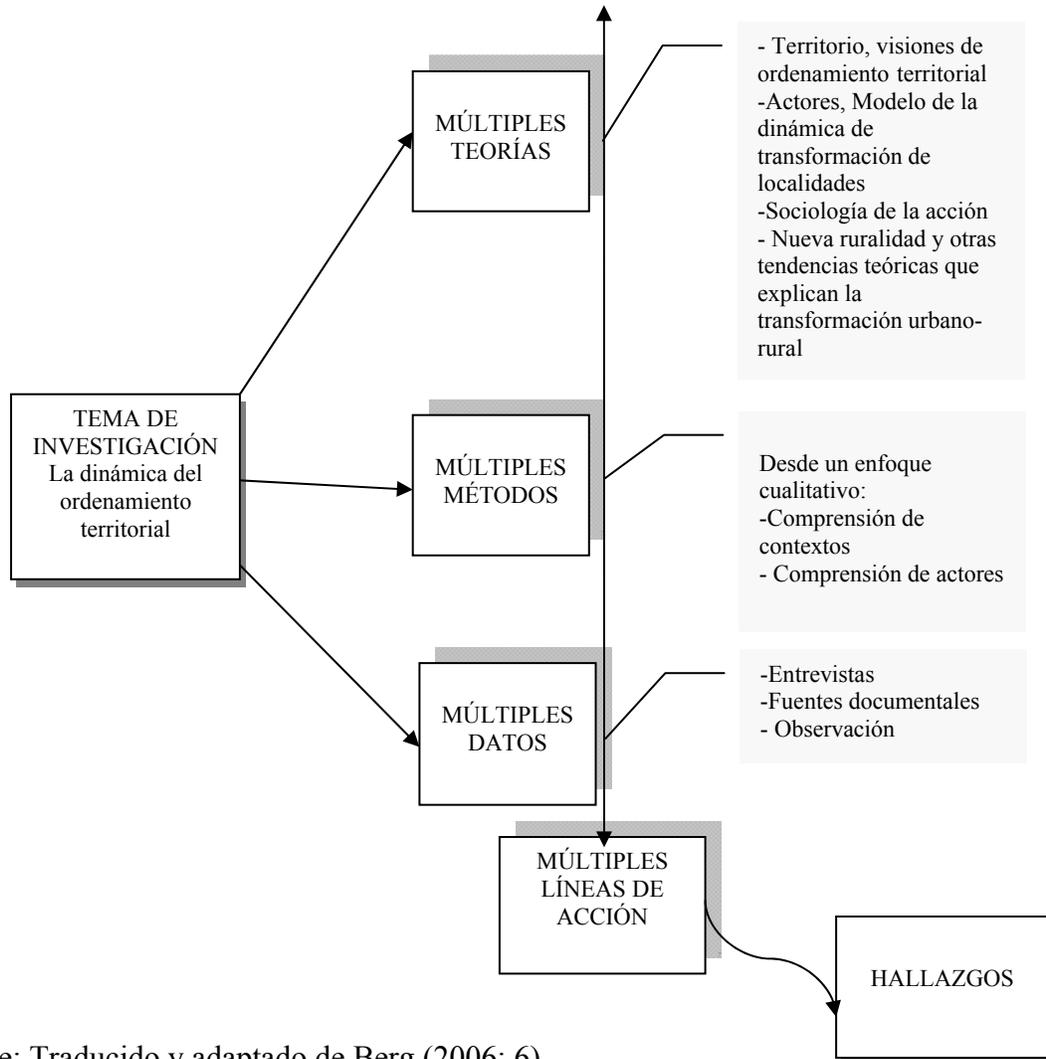
el funcionamiento de esa realidad socio-espacial; el objetivo consiste entonces en formular interpretaciones de los fenómenos observados.

2.1.1 Confluencia de teorías, métodos y datos

En la búsqueda de la comprensión de la dinámica territorial de Bogotá y Soacha, esta investigación combina teorías, métodos y datos, es decir, hace uso de la triangulación. En las ciencias sociales, la triangulación se remonta a mediados del siglo pasado cuando fue utilizada por primera vez como una metáfora que describía la descripción de múltiples tecnologías de recolección de datos diseñadas para medir un concepto (Berg 2006). Hacia finales de los setentas Denzin (1978) le introduce una metáfora adicional, la de líneas de acción, para significar el uso no solamente de múltiples tecnologías de recolección de datos sino también de múltiples teorías y de múltiples investigadores.

Actualmente la triangulación se refiere al uso de variedad de datos, de investigadores, de teorías y de métodos permitiendo obtener un panorama más sustantivo de la realidad (Berg 2006). La figura 2 presenta el modelo de triangulación utilizado en esta investigación.

Figura 2 Modelo de triangulación utilizado en la presente investigación



Fuente: Traducido y adaptado de Berg (2006: 6)

2.2 Los estudios de caso

Para examinar la dinámica del ordenamiento territorial en Colombia, se seleccionó la región metropolitana de Bogotá, particularmente el Distrito Capital de Bogotá y el municipio de Soacha como estudios de caso (ver Mapa 1).

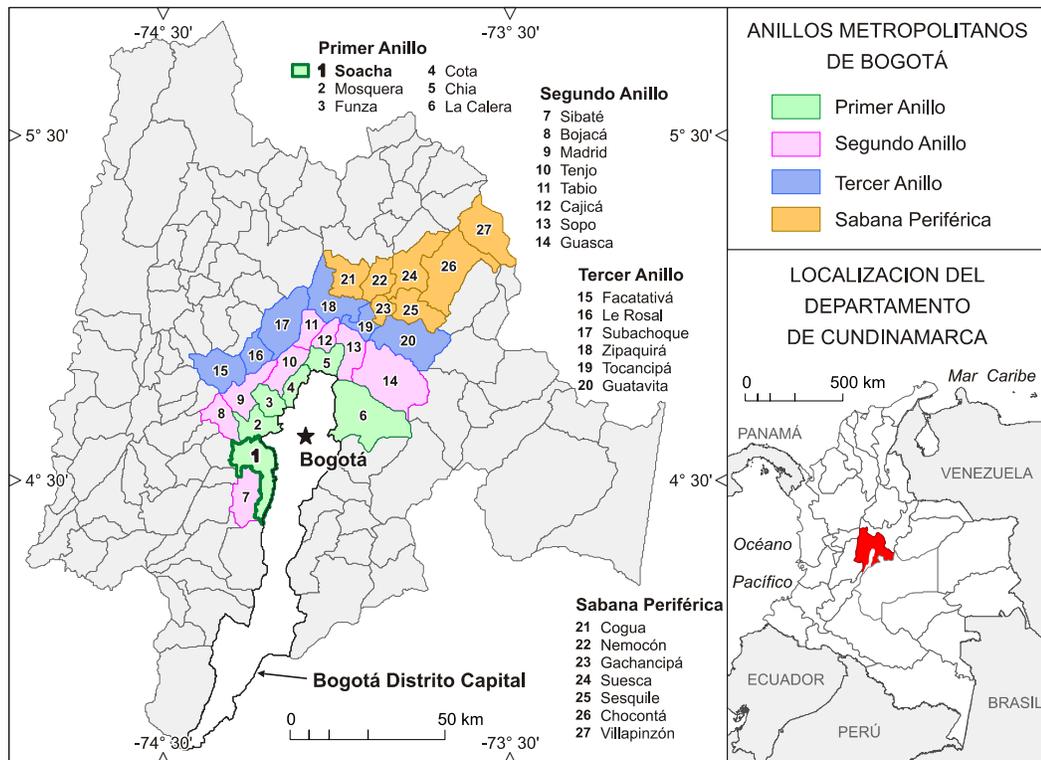
Mapa 1 Área de estudio



Realizado por Marc Girard. Departamento de Geografía, UdeM 2010

El Distrito Capital de Bogotá y el municipio de Soacha forman parte de la región metropolitana de Bogotá. Administrativamente no existe esta región, sin embargo diversos indicadores dan cuenta de la metropolización que se presenta entre el Distrito Capital de Bogotá y los municipios contiguos, tales como la dinámica poblacional, el flujo diario de personas, la prestación de servicios y el comportamiento de las rentas de la tierra, entre otros, conformando una especie de anillos metropolitanos como se observa en el mapa 2.

Mapa 2 Anillos metropolitanos de Bogotá



Realizado por Marc Girard. Departamento de Geografía,
Universidad de Montreal. 2010

Según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2010 el primer anillo metropolitano contaba con aproximadamente 8 millones de habitantes como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2 Población en el primer anillo metropolitano (2010)

Municipio	Bogotá	Soacha	Mosquera	Funza	Cota	La Calera	Chia	Total
Población	7.363.782	455.992	72.700	68.397	22.371	25.688	111.998	8.120.928

Fuente: DANE 2010

Bogotá es el distrito capital de Colombia, además es la capital del departamento de Cundinamarca, lugar donde se encuentra situado. Desde 1954 hasta 1991 fue el único distrito especial de Colombia, estatuto administrativo que lo convirtió en un ente territorial entre el municipio y el departamento. El Distrito Capital está conformado en un 16.5% de zona urbana, en un 9.5% de área suburbana y en un 74% de zona rural (Alcaldía Mayor de Bogotá 2009). El Anexo A presenta en detalle la extensión y tipo de suelo del Distrito Capital. Los procesos de migración campo-ciudad y de urbanización iniciados a mediados del siglo pasado en Colombia, propiciaron la concentración de población en Bogotá. En 2005 el 15.9 % del total de la población colombiana residía allí¹⁰. Estos mismos procesos sumados a la migración forzada causada por el conflicto armado interno, favorecieron el

¹⁰ Según las proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (2007), en el 2005 la población total colombiana era de 42.888.592 de personas.

crecimiento poblacional en el municipio de Soacha, el cual se encuentra conurbado con Bogotá. El municipio de Soacha es primordialmente urbano, según las cifras del DANE (2010), el 98.7% de sus habitantes vive en la zona urbana, es decir, 450.329 personas y 5.663 habitan en la zona rural.

La Constitución de 1991 generó nuevas formas de administración de los entes territoriales. Bogotá recibió el carácter de Distrito Capital y quedó dividida en localidades, las cuales son administradas por el alcalde local y las Juntas Administradoras Locales compuestas por ediles elegidos por voto popular. Soacha como municipio dividió su zona urbana en comunas y su zona rural en corregimientos.

Procesos como la implantación del modelo neoliberal y la mundialización han contribuido a la consolidación de la nueva geografía en la región, caracterizada por fuertes procesos de segregación socio-espacial, por la tendencia cada vez más marcada de Bogotá hacia la especialización en el sector terciario de la economía y por la transformación del mundo rural en donde la producción de alimentos perdió importancia para dar paso a la instauración de la agroindustria como la producción de flores para la exportación y donde la pluriactividad y la multifuncionalidad están presentes.

Estos aspectos hicieron que el interés de este estudio se centrara en esta región. Los criterios que se tuvieron en cuenta para la selección de los estudios de caso están directamente relacionados con los objetivos específicos de la tesis. El primer criterio tiene

que ver con el proceso diferenciado de aplicación de las leyes relativas al ordenamiento territorial y de formulación de políticas públicas al respecto. Bogotá D.C. y Soacha adoptaron su primer plan de ordenamiento territorial en 2000 como respuesta a la aplicación de la ley 388 de 1997 y a los plazos dados para tal fin. El proceso de formulación adelantado en cada uno de los municipios colombianos fue muy diverso, en el caso bogotano se manejaron altos niveles técnicos no solamente en términos de un equipo de expertos profesionales sino también del uso de la tecnología como los sistemas de información geográfica para la producción cartográfica. En contraste, la mayoría de los municipios colombianos contaban con menos capacidad técnica y de conocimiento real acerca de lo que significaba formular un plan de ordenamiento territorial, lo que generó que gran parte de ellos hicieran uso de consultores externos encargados de este proceso como en el caso de Soacha.

La formulación o no de políticas públicas es una categoría que permite observar las tendencias al respecto. La construcción por parte de la administración del Distrito Capital por primera vez de una política de ruralidad para Bogotá deja ver un proceso participativo importante en su formulación y una preocupación por el tema rural. En el caso de Soacha las administraciones se concentran más en el tema urbano.

El segundo criterio se refiere a los objetivos, visiones y lógicas de acción diferenciadas entre los actores del ordenamiento territorial. La existencia de las mismas categorías de actores en los dos estudios de caso seleccionados permite observar diferencias y similitudes

al respecto. Por ejemplo, en el Consejo Territorial de Planeación de Bogotá y de Soacha se observan diferencias importantes en cuanto al nivel de organización, la representación de sus miembros y la incidencia real en los procesos de planificación territorial. Sin embargo, existen actores específicos en cada caso estudiado, los cuales le otorgan unas particularidades propias a cada uno.

Otro criterio que se tuvo en cuenta al momento de definir los estudios de caso fue la existencia de marcadas transformaciones urbanas y rurales. Bogotá y Soacha se transforman como consecuencia de factores externos e internos que se combinan para dar una configuración particular en cada uno de ellos, observándose una franja urbano-rural que muestra una nueva configuración del espacio y nuevas relaciones entre lo urbano y lo rural.

Un aspecto que ha contribuido a la transformación de la zona urbana de Bogotá es la visión de ciudad, la intencionalidad y los programas de gobierno de las últimas administraciones; una visión de cultura ciudadana con Antanas Mockus (1995-1998 y 2000-2003), de inversión en infraestructura con Enrique Peñalosa (1998-2000), social y de lucha contra la pobreza con Luis Eduardo Garzón (2004-2007), la cual se mantiene con el actual alcalde Samuel Moreno (2008-2011). A diferencia, en Soacha el crecimiento urbano desorbitado corresponde a una de sus grandes transformaciones. Dicho crecimiento urbano se debe al hecho de limitar con el Distrito Capital y a la consolidación del proceso de conurbación con la zona más pobre de Bogotá. Soacha se ha convertido en la solución de

vivienda para los estratos socio-económicos más pobres que diariamente se desplazan a trabajar a la ciudad capital pasando a ser una ciudad dormitorio. Si bien tanto el Distrito Capital como Soacha son predominantemente urbanos, está presente una dinámica rural caracterizada por un campesino rural-urbano que entrecruza valores tradicionalmente rurales con valores y formas de vida urbana.

Como se observa en el mapa 2, veintisiete municipios de la Sabana de Bogotá¹¹ están implicados en una dinámica metropolitana, sin embargo Soacha es un municipio con unas particularidades que hicieron que mi interés se centrara allí. Estas particularidades se refieren a las problemáticas allí presentes las cuales se constituyen en un verdadero desafío para la planificación y gestión del territorio. Entre ellas se destaca la expansión urbana incontrolada, el hacinamiento crítico, la escasez de agua para cubrir las necesidades básicas, la contaminación por la ubicación de los asentamientos humanos dentro del perímetro de la zona industrial, la erosión severa, la falta de eficiencia de la gestión administrativa, la falta de presupuesto para obras y programas y las relaciones de poder (Diagnóstico Plan de Ordenamiento Territorial Soacha 2000), a la cual se agrega el aumento progresivo de la instalación de desplazados internos provenientes de diferentes lugares del país.

¹¹ La altiplanicie más extensa de los andes colombianos.

La perspectiva comparativa está presente en esta investigación, esto con el propósito de encontrar diferencias y similitudes en los estudios de caso. Comparar es revelar diferencias y puntos comunes en función de un criterio que orienta la mirada del investigador (Vigour 2005). La comparación es interesante si se identifican similitudes y diferencias. Este conocimiento es clave para entender, explicar e interpretar diversos procesos (Ragin 1989). En el caso de esta investigación, los criterios de comparación que la guían son esencialmente tres. Estos van en el mismo sentido que los criterios utilizados para la selección de los estudios de caso. Es decir, el primero se refiere a la manera como se formulan y aplican las políticas públicas de ordenamiento territorial. El segundo, se concentra en los objetivos y la lógica de acción de los actores del ordenamiento territorial y el tercero, en el modo como se presentan las nuevas relaciones urbano-rurales tanto en el distrito capital de Bogotá como en el municipio de Soacha. Esto permite hacer una comparación de las dinámicas territoriales en dos escalas diferentes, cuya particularidad es su contigüidad espacial, aspecto que acentúa el contraste.

2.3 Trabajo de campo y técnicas de recolección de datos en terreno

La época más intensa del trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de septiembre a diciembre de 2008 en Bogotá Distrito Capital (D.C.) y Soacha. El inicio de éste coincidió con la apertura del proceso de revisión del plan de ordenamiento territorial de

Bogotá. Este aspecto le dio una dirección importante al trabajo de campo, ya que se inició un seguimiento a este proceso tanto a nivel institucional como de algunas organizaciones sociales interesadas en participar en este proceso. Tres grandes procedimientos de recolección de datos fueron utilizados durante el trabajo de campo: la realización de entrevistas a personas claves, la búsqueda de fuentes documentales y la observación directa. A continuación se explica en qué consistió cada una de ellas.

2.3.1 Las entrevistas

A partir de los contactos preliminares y por el efecto denominado “bola de nieve” fue posible contactar los primeros actores del ordenamiento del territorio. La red inicial de contactos se amplió de manera progresiva a partir de la interacción con otras personas en diferentes escenarios y eventos, lo que permitió identificar las personas claves a entrevistar. El criterio que prevaleció en esta identificación de actores respondió a la relación de éstos con el tema de ordenamiento territorial bien como funcionario, como perteneciente a alguna organización de la sociedad civil o como ciudadano implicado en esta temática.

En total se realizaron dieciséis entrevistas semi-estructuradas a miembros del Consejo Territorial de Planificación, funcionarios de las oficinas de planeación, líderes comunitarios y sindicales, ediles, una organización ambiental y otra representante del sector privado. La tabla 3 presenta un resumen de los actores entrevistados en Bogotá D.C. y

Soacha, se omite el nombre de los entrevistados y en su lugar se presenta la institución a la cual pertenecen.

Tabla 3 Los actores entrevistados

Tipo de institución	BOGOTÁ D.C.	SOACHA	Total
Consejo Territorial de Planeación	1	1	2
Secretaría de Planeación	3	2	5
Junta Administradora Local	1	1	2
Alcaldía Local	1	0	1
Instituto de Recreación y Deporte	1	0	1
Líder comunitario	1	1	2
Líder sindical	1	0	1
Empresarios privados	1	0	1
Organización ambiental	0	1	1
Total	10	6	16

Las entrevistas tuvieron una duración en promedio de una hora y media. Para ello se utilizó una guía diseñada en relación con los objetivos de la investigación (ver Anexo B). Las primeras preguntas se refieren a la identificación del entrevistado y de la institución a

la cual pertenece. Las demás son preguntas relativas a las leyes urbanas y rurales vigentes con el objeto de contribuir al análisis de las políticas públicas de ordenamiento territorial para la zona estudiada (primer objetivo de la investigación), al papel de los actores sociales en el ordenamiento territorial (segundo objetivo de la investigación) y a los cambios notorios que se han sucedido recientemente en la zona estudiada, lo cual contribuye a establecer diferencias urbano-rurales relacionadas con el ordenamiento territorial (tercer objetivo de la investigación).

La guía de la entrevista incluye diferentes tipos de preguntas. Según Hay (2000), una buena entrevista debe comprender generalmente una mezcla de diferentes tipos de preguntas: descriptivas, de conocimiento, de opinión y estructurales.

Un ejemplo de pregunta descriptiva es la que hace referencia a la organización a la que pertenece el entrevistado. A la pregunta ¿con qué organización trabaja Ud.?, un entrevistado¹² respondió:

... Nosotros tenemos una organización aquí en Soacha que se llama el Cabildo Verde de Soacha. Esa organización está adscrita o hacemos parte de otras organizaciones. Estamos por ejemplo trabajando con el Ecofondo y también hacemos parte de la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá. Como organización ambiental del municipio hacemos parte del Consejo Territorial de Planeación y hacemos parte del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial...

¹² Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

Una pregunta de conocimiento es la referida al rol de la organización en la planificación territorial. A la pregunta de ¿cuáles han sido los logros de la organización en la planificación territorial?, otro entrevistado¹³ respondió:

... Logramos defender un poco normativamente lo que contempla la ley 99, la ley ambiental, que debe ser la reserva de los cuerpos de agua, la zona de protección. Inicialmente pues el desarrollo urbanístico agresivo llegó sin respetar, pues qué hicimos, generar unas acciones jurídicas contra la empresa que estaba haciendo eso y contra el ente gubernamental que debe cuidar de eso que es la Corporación Autónoma Regional. Entonces nos tocó demandar a la misma organización que normatiza y debe estar pendiente. Se logra definitivamente un poco aunque no como se quisiera y como debiera ser...

El criterio acerca de la problemática social presente en Soacha es la respuesta a una pregunta de opinión, en este caso la pregunta fue: ¿cuál es su opinión acerca de los principales cambios observados en el municipio como consecuencia de grandes tendencias económicas, sociales, políticas o de otro orden? Un entrevistado¹⁴ respondió:

... Yo lo veo desde este punto de vista. El problema está en el mismo problema social, ¿por qué? el campesino llegó a su edad madura, por distintos motivos los hijos lo convencen de que hay que vender la finca, emigran hacia Bogotá en la ilusión de encontrar una nueva vida, pero encuentran un choque. Meterse a Bogotá les da miedo entonces la persona se queda en Soacha...

¹³ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

¹⁴ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

El tema de la incidencia del plan de ordenamiento territorial en el desarrollo del municipio permite ilustrar la pregunta estructural. La respuesta a esta pregunta por parte de uno de los entrevistados¹⁵ fue:

... En la localidad de Suba uno puede ver como el plan de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo han influido en esta localidad en tres aspectos básicos. Uno es el que tiene que ver con la problemática de las vías, hoy en día el POT en lo que tiene que ver con infraestructura vial y el plan de desarrollo en lo que tiene que ver con Transmilenio permitió transformar la localidad. El segundo elemento...

Cada entrevista fue registrada. El análisis fue realizado a partir de una matriz de doble entrada “categoría-actores”. Esta matriz está compuesta por las diferentes preguntas (columnas) y sus correspondientes repuestas por parte de cada uno de los actores entrevistados (filas). El proceso para llenar de contenido esta matriz consistió en tomar cada una de las entrevistas, ubicar y transcribir una a una las respuestas del entrevistado en la celda adecuada. Es decir, cada celda tiene una correspondencia entre la pregunta formulada y la repuesta por parte del entrevistado. La matriz cuenta en total con 105 páginas, de las cuales en el Anexo C se presenta el encabezado de la misma. La información así sistematizada se constituyó en uno de los insumos importantes para el análisis que se presenta en los capítulos cinco, seis y siete. Las categorías de análisis reagrupan diferentes

¹⁵ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

preguntas. La lista de categorías se presenta en la tabla 4, la cual contiene además la descripción del tipo de información que se buscó en cada una de ellas.

Tabla 4 Categorías de análisis de las entrevistas

Categoría	Descripción
Política pública	Aspectos relevantes y negativos de las leyes y normas. Aplicación de las leyes e incidencia.
Actores	Percepción del rol y función de su propio organismo en relación a los planes de ordenamiento territorial y su percepción relativa al logro o no de iniciativas. Práctica de participación en el proceso de formulación y seguimiento a las normas.
Transformaciones urbano-rurales	Referencia a las transformaciones más recientes. Tratamiento dado al tema urbano y al tema rural con relación a las transformaciones observadas.

Fuente: realización propia

2.3.2 Recolección de fuentes documentales

Una segunda etapa del trabajo de campo consistió en la búsqueda de documentos. Los tipos de fuentes en los que se centró la búsqueda fueron las leyes y normas recientes sobre ordenamiento territorial, documentos oficiales, algunas notas de periódico y publicaciones estadísticas de Bogotá D.C. y Soacha. La utilización de datos estadísticos sobre población, economía y características geográficas permitió documentar el contexto en el que se inscribe Bogotá D.C. y Soacha. Las leyes y normas fueron utilizadas para el análisis de políticas públicas de ordenamiento territorial y los diferentes documentos tanto

oficiales como de organizaciones contribuyeron al análisis de los actores y de las nuevas formas urbano-rurales presentes en la zona estudiada.

2.3.3 La observación directa

El tercer componente de la recolección de datos consistió en la observación directa no participativa en sesiones ordinarias del Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Bogotá y de la Red Popular de Territorios Ambientales.

Los Consejos Territoriales de Planeación surgieron por mandato constitucional en 1991 como instancias permanentes de carácter consultivo en el proceso de planeación municipal. Posteriormente en la ley 388 de 1997 se les considera como instancias de consulta para la expedición del plan de ordenamiento territorial. En general están conformados por representantes de los gremios económicos, del sector social, educativo, cultural, ambiental, comunitario y de organizaciones de mujeres y jóvenes del municipio.

A través de la red de contactos fue posible contactar a la presidenta de la junta directiva del CTP de Bogotá quien me invitó a participar en las sesiones ordinarias de este consejo. Mi participación en las sesiones del CTP produjo en un primer momento curiosidad que luego se convirtió en desconfianza por parte de algunos de sus miembros. Sin embargo, la comunicación establecida no solamente con la presidenta de la junta sino

con otros miembros, así como los encuentros esporádicos con algunos de sus miembros en otros eventos relacionados con la revisión del plan de ordenamiento, hicieron menos difícil la asistencia a sus reuniones como observadora. La información acerca del CTP de Soacha se obtuvo a través de las entrevistas realizadas, en particular la efectuada a uno de sus miembros. El CTP de Soacha no cumple con una programación regular de reuniones. Éstas surgen por la necesidad urgente de discutir un tema, razón por la cual no pude participar en ninguna de sus sesiones.

En el momento en que se adelantaba el trabajo de campo se presentó una situación particular y en estrecha relación con este trabajo investigativo, la revisión del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, la cual debe finalizar en 2010. Ello motivó la participación en las sesiones organizadas por la Red Popular de Territorios Ambientales para tal fin. Según conversación con uno de sus miembros¹⁶, la red se define como:

... Una categoría construida desde lo ciudadano para participar en el debate de la revisión del plan de ordenamiento territorial....

Esta definición muestra el interés particular de la red por trabajar en torno a una temática específica del ordenamiento territorial. La observación fue registrada en el diario de campo, su análisis se articula en los capítulos cuatro, cinco y seis.

¹⁶ Conversación con un miembro de la Red Popular de Territorios Ambientales, 2 de octubre de 2008

2.3.4 Otras fuentes de información

Un complemento a los métodos de recolección de datos descritos anteriormente, fue la asistencia a conferencias y seminarios relacionados con el tema de investigación, entre ellos, la conferencia *Ordenamiento territorial, el Estado centralista* organizada por la Sociedad Geográfica de Colombia¹⁷, el *Foro Internacional Construcción Social del Territorio* organizado por la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá¹⁸, el *Seminario Internacional Agendas Públicas de Participación y Presupuestos Participativos* organizado por el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal de la misma Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá¹⁹ y el *Foro sobre la revisión del plan de ordenamiento territorial y las relaciones entre Bogotá y los municipios vecinos* organizado por el Concejo Distrital de Bogotá y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia²⁰. La mayoría de las conferencias presentadas en estos eventos fueron registradas, material que fue utilizado como apoyo para el análisis.

¹⁷ Bogotá, 23 de septiembre de 2008. Realizada por Benjamín Ardila Duarte, formó parte del segundo ciclo de conferencias 2008, denominado *Colombia, impacto económico y político en el territorio*.

¹⁸ Bogotá, 20 y 21 de noviembre de 2008. Este evento presentó la evolución del ordenamiento del territorio de la ciudad de Bogotá, vista a través de la implementación de los diferentes instrumentos de planificación. Así mismo fue una oportunidad para comparar la experiencia en planificación urbana con otras ciudades del mundo como París, Montreal, Buenos Aires, Barcelona, Madrid, Milán, Santiago de Chile y Nueva York.

¹⁹ Bogotá, 4 y 5 de diciembre de 2008.

²⁰ Bogotá, 11 de diciembre de 2008. Foro realizado por el Concejo de Bogotá en homenaje a Thomas Van Der Hammen por sus aportes a la geología, la botánica, la climatología, la arqueología y la ecología en Colombia y por su participación en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, particularmente en lo referente a la definición y protección de la Estructura Ecológica Principal, en el contexto de la ciudad-región.

La participación en dos salidas de campo en la zona de estudio también aportó elementos de análisis. La primera salida a la cuenca baja del río Tunjuelito²¹ incluyó un recorrido por varias localidades de Bogotá. Esta se realizó con un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional y estuvo dirigida por un funcionario de Salud Pública de la Secretaría de Salud de Bogotá. La segunda salida a la cuenca del río Soacha²² se realizó con un grupo de estudiantes y profesores de secundaria que están vinculados al proyecto ambiental de la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha, estuvo dirigida por uno de los entrevistados.

Síntesis

A lo largo de este capítulo se expuso la metodología que orientó la presente investigación. La combinación de teorías, métodos y datos hizo posible la realización del análisis que condujo a la comprensión de la dinámica de transformación del territorio estudiado. La comprensión del contexto en el que tiene lugar el ordenamiento territorial de Bogotá y de Soacha abrió el camino para el análisis en profundidad de las políticas públicas, de la lógica de los actores, así como de las transformaciones urbanas y rurales allí

²¹ Realizada el 30 de septiembre de 2008. Tenía como objetivo la observación en terreno del uso y problemática ambiental del río Tunjuelito.

²² Realizada el 7 de noviembre de 2008 como parte de los proyectos cultura ambiental y eco-formación-manejo adecuado de residuos sólidos.

presentes. La comprensión de los actores fue fundamental para entender su actuación en relación con los temas del ordenamiento del territorio.

Las características de la perspectiva cualitativa utilizadas en esta investigación y enunciadas al inicio de este capítulo, dejan ver que efectivamente los supuestos de partida están presentes, la complejidad del territorio muestra que diferentes escalas de actores se entremezclan al mismo tiempo que diferentes enfoques de ordenamiento territorial están presentes. Los objetivos planteados se lograron a través de la contextualización, la comprensión y la interpretación de la realidad observada mediante el trabajo de campo. La aproximación investigativa utilizada hizo un uso mínimo de índices numéricos para dar paso a la descripción y análisis de los temas inherentes a este estudio.

Capítulo 3 Transformaciones de Bogotá y Soacha. Un contexto en evolución

Para abordar el contexto actual en el que se desarrolla el ordenamiento territorial de la región metropolitana de Bogotá, nuestro punto de partida se sitúa en los enfoques descendente y ascendente del ordenamiento del territorio y del desarrollo regional. Al tiempo que destacamos elementos teóricos de estas dos perspectivas, de manera sistemática mostramos su aplicación y práctica en Colombia.

Luego, la segunda sección se presenta en dos partes: una dedicada a Bogotá y la otra a Soacha. Se inicia con el proceso de mundialización en orden a demostrar el papel que tanto Bogotá como Soacha cumplen en este proceso y los efectos en la modificación del espacio físico como consecuencia de nuevos actores. En seguida se presenta un análisis de las recientes normas relativas al ordenamiento territorial con el objeto de perfilar en los dos capítulos siguientes la nueva visión del ordenamiento, otros actores que surgen y las nuevas formas de planificación territorial. Se finaliza cada parte de este capítulo con la descripción de las visiones de las últimas administraciones distrital y municipal para mostrar su influencia en la transformación del territorio. De esta manera se abre el debate acerca del orden del territorio como aquel que se desarrolla en un contexto económico, político, social y cultural determinado y que se presenta como un mosaico en el que un juego de poderes siempre está presente y en el que diferentes instancias gubernamentales se cruzan con un tejido social dinámico.

3.1 Enfoques descendente y ascendente del ordenamiento territorial

En Colombia, los enfoques de ordenamiento territorial van desde la perspectiva del Estado organizador y modernizador hasta el basado en la lógica culturalista del territorio, en los que diferentes visiones se trasponen dando origen a concepciones y prácticas particulares de ordenamiento territorial. Estas perspectivas corresponden a lo que se ha denominado modelos descendente y ascendente del desarrollo. A continuación presentamos esta discusión.

3.1.1. Enfoque descendente

En América Latina “los procesos de constitución de los estados fueron imponiendo concepciones centralistas del ordenamiento territorial” (Arocena 1995: 7). Así, la cultura de la centralización se caracteriza por un modelo de acumulación estructuralista, cuyo agente de desarrollo es el Estado a través de un sistema de decisión elitista y una organización del territorio centralista (op. cit.).

El Estado organizador del territorio se basa en la concepción que Bonnemaïson y Cambrézy (1996) denominan visión cartesiana del territorio. En ese sentido, el territorio se entiende como un espacio geográfico sobre el cual se asume una soberanía del poder en

forma excluyente, marcado por unos límites que lo separan de otros espacios en donde actúan otras soberanías y le concede coacción legal dentro de unas fronteras reconocidas. Incluye a su vez segmentos territoriales político-administrativos en donde el Estado delega un orden subordinado con el fin de racionalizar la administración y mantener su control (Domínguez 1997). En este caso, el territorio está asociado al control, uno de los significados del territorio en tanto apropiación de acuerdo a Lobato (1996).

Esta visión desarrollada con bastante fuerza en Francia parte de dos componentes según Lacour et al (2003). El primero es la realidad que muestra al territorio mal o insuficientemente ordenado. El desorden existe en la distribución de recursos y las desigualdades se notan en su localización. La hipótesis es que existen soluciones y modelos de referencia. El segundo componente se refiere al interrogante acerca de la manera operacional y entonces surge la pregunta ¿quién puede asegurar este objetivo?, la respuesta es el Estado a través de la DATAR o Delegación para el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional. La DATAR fue creada en febrero de 1963 (Durance 2007) y en los últimos años ha pasado por diversas modificaciones. Así, en 2005 cambió su nombre por Delegación Interministerial del Ordenamiento y la Competitividad de Territorios (DIACT) y continuó como desde su creación bajo la dirección del Primer Ministro. Sin embargo, en 2007 pasó a disposición del Ministerio de ecología, de la energía, del desarrollo sostenible y del ordenamiento del territorio (DIACT 2007) y en 2009 retomó su sigla original, esta vez, con un nuevo nombre: Delegación Interministerial del Ordenamiento del Territorio y del Atractivo Regional (DATAR 2010).

En esta concepción francesa del ordenamiento territorial claramente se observa el liderazgo que asume el Estado. Este concepto según Levy (2003: 64) “revela tres características: una escala nacional, un actor, es decir, el Estado central ignorando otros actores del ordenamiento territorial y una postura de alerta frente a un riesgo de desintegración o pérdida del territorio nacional” [Traducción libre].

En Colombia esta visión de organización del territorio tiene sus raíces históricas en la colonia. Según Serje (2005) este ejercicio de orden territorial corresponde a una visión horizontal cartográfica del territorio, basada en la lógica que impuso el imperio colonial en América Latina y que se prolonga durante la República, es decir, a lo largo de los últimos dos siglos desde que Colombia se independizó de España. “Se trata de la visión superior, totalizadora de la realidad, desde el punto de vista del ojo teórico, el que ordena la realidad sobre la superficie en blanco escogida para implantar su poder demiurgo” (Serje 2005 : 109).

Esta lógica territorial de acuerdo a Serje (2005) implantó en Colombia un orden zonal en donde se distinguen dos espacios, los articulados e integrados y los de exclusión. Los primeros se han desarrollado en torno al eje central que sigue el mismo sentido de la cordillera de los Andes y que finaliza al norte del país en la franja que cubre los puertos más importantes del mar Caribe. En esta zona articulada e integrada se encuentra la estructura vial más importante del país, la cual facilita el flujo e intercambio de mercancías

entre el interior de Colombia y lo que Serje denomina la metrópolis. Actualmente en esta zona se ubican las cuatro principales ciudades del país: Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla y gran parte de las ciudades intermedias más importantes.

Los segundos, es decir, los espacios de exclusión comprueban la permanencia de lo que Zambrano (1992, citado en Serje 2005) denomina una lógica de inclusión/exclusión que ha existido en toda la historia nacional, donde el Estado ha seguido el principio de funcionar paralelamente con áreas centrales de alta cohesión central y articuladas a la nación, y con espacios de exclusión de débil articulación a la nación. En ese sentido es que se entiende la desatención de regiones como los valles interandinos, los extremos de la costa Atlántica, la costa Pacífica, la Orinoquía y la Amazonía. Más adelante, en la segunda sección de este capítulo, retomamos esta discusión para señalar la existencia actual de espacios de exclusión en zonas integradas como Bogotá y Soacha.

Si bien la visión horizontal cartográfica, heredada de la colonia, persiste en la concepción y práctica del ordenamiento territorial colombiano, existen otros elementos que han influenciado la visión del Estado como organizador del territorio. En los años sesentas surgen en Colombia la planeación y el epicentrismo urbano, los cuales según Borja (1996) se constituyen en dos aspectos que determinaron la conceptualización y el diseño de la política territorial del momento. La influencia de modelos y fórmulas que circulaban como

la teoría de los polos de desarrollo de François Perroux (1964)²³, para quien el crecimiento industrial era productor de desarrollo, se hicieron presentes entre la clase dominante y la tecnocracia estatal colombianas. En ese sentido señala Borja (1996: 19): “El ordenamiento territorial gubernamental fue enmarcado, entonces, en el estructural-funcionalismo propio de países como Alemania, Francia, Holanda e Inglaterra, que ante todo dieron un carácter legal al ordenamiento espacial”.

Según Stöhr (2003) el modelo de desarrollo descendente, se remonta a los conceptos de polos de desarrollo de Perroux y de crecimiento polarizado de Boudeville (1966). Su principal preocupación era la reducción de desigualdades en los ingresos y nivel de vida entre las diferentes clases de la sociedad y entre los diferentes territorios. A pesar de la preocupación en la reducción de la pobreza, como Stöhr lo observa, los resultados de las políticas territoriales asociadas al modelo descendente no fueron los esperados. Prueba de ello es el avance en términos económicos y tecnológicos y al mismo tiempo el aumento de la pobreza, las epidemias, la exclusión y las desigualdades en el bienestar de la humanidad. Este fenómeno ha conducido a lo que Boisier (1997) y De Mattos (1990) denominan la utilización de la secuencia imitación- prueba-error-descarte en la adopción de modelos de desarrollo en América Latina.

²³ La noción de polo de desarrollo que surgió originalmente en 1955, aparece en la segunda parte de este libro.

Estos elementos se observan en la planificación económica introducida en Colombia a finales de los años sesentas. Los soportes que condujeron a su aplicación según Massiris (2006) estuvieron fundamentados en los evidentes efectos dejados por el modelo sustitución de importaciones-industrialización como el aumento progresivo de la población urbana y su concentración en las ciudades de mayor dinamismo industrial y en los compromisos adquiridos por Colombia en la Alianza para el Progreso a comienzos de esta década, política de John F. Kennedy que enunciaba la libertad con progreso (Grandin 2006). En ese contexto surgieron los primeros planes nacionales de desarrollo basados en la teoría de los polos de desarrollo, de ahí la importancia dada al desarrollo urbano y regional así como a la reducción de desequilibrios urbano-rurales y de la pobreza (Massiris 2006).

Estos planes de desarrollo apuntaban esencialmente a la modernización. Es lo que Arocena (1986) denomina la concepción evolucionista del desarrollo basada en Rostow (1963), en la cual “la cultura del desarrollo está constituida por un conjunto de representaciones mentales de carácter optimista, identificando todo proceso de desarrollo como un avance ineludible hacia el progreso” (Arocena 1986: 189) [Traducción libre]. En esa línea e inspirado en la lectura de la teoría de los polos de desarrollo, Friedmann (1964) propone un modelo en el que intervienen cuatro elementos: las regiones metropolitanas o polos de crecimiento, los ejes de desarrollo, las regiones de frontera y las regiones deprimidas o de economía estancada. En este enfoque la difusión del crecimiento desde las regiones metropolitanas hacia las áreas deprimidas conduce a la modernización de las

mismas, constituyendo un sistema de regiones interdependientes y un reparto equilibrado de producción y riqueza.

A escala internacional, los primeros planes de desarrollo fueron formulados en la década de los treinta del siglo pasado inspirados en la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) de los Estados Unidos y más tarde de los trabajos del geógrafo alemán Walter Christaller sobre la teoría de los lugares centrales. En Colombia, esta influencia se reflejó no sólo en la formulación de planes nacionales de desarrollo sino además en el surgimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales creadas bajo el modelo de la TVA para la planificación regional a partir del manejo de cuencas hidrográficas, la primera de ellas fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).

Las diversas propuestas de regionalización realizadas en los años setentas y ochentas en Colombia, es uno de los rasgos que muestra las bases del proceso de descentralización y la transformación del Estado hacia una planificación regional. Los principales modelos que se plantearon en su momento van desde propuestas académicas hasta las planteadas por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, entidad de carácter técnico.

El epicentrismo regional fue un modelo surgido de la escuela socio-geográfica del departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, propuesto por

Ernesto Guhl y Miguel Fornaguera²⁴. En este modelo se consideró el crecimiento demográfico producido por las migraciones internas y su relación con el desarrollo diferencial de zonas del territorio colombiano durante un período determinado, dividiendo al país en seis grandes regiones: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y la región caldense.

Entre los diversos estudios de modelos de regionalización realizados por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, se destaca el modelo de la regionalización nodal formulado en 1976 a partir del establecimiento de las áreas de influencia de los centros urbanos más importantes. El propósito de este modelo era establecer las bases territoriales para una definición adecuada de regiones político-administrativas y delimitar áreas y centros administrativos (Massiris 2006).

La regionalización como modelo de descentralización administrativa se concretó en Colombia en 1985 con la creación inicialmente de la región de la Costa Atlántica y posteriormente de otras cuatro regiones más. Según Massiris (2006) éstas surgieron con la intención de que se creara la base espacial para la planificación del desarrollo regional, correspondiéndole a cada una un Consejo Regional de Planificación Económica y Social

²⁴ Ernesto Guhl, geógrafo alemán que se instaló en Colombia en 1937 huyendo del nazismo, se destacó por sus modernos estudios geográficos y por ser uno de los mayores conocedores de los páramos tropicales. Miguel Fornaguera fue su alumno con quien publicó en 1969 el libro Colombia: ordenación del territorio con base en el epicentrismo regional.

(CORPES) cuya función era buscar el desarrollo intrarregional equilibrado, fortalecer las entidades territoriales y preparar los planes regionales de desarrollo. Las regiones de planificación fueron: Costa Atlántica, Occidente, Centro Oriente, Orinoquía y Amazonía.

El tránsito de un sistema institucional relativamente centralizado y rígido a otro plural y flexible es según Restrepo (2004) uno de los cambios más significativos provocados por la descentralización en Colombia. Esto ocurre en la década de los ochentas del siglo XX cuando el presidente de la república ya no nombra más a los gobernadores ni estos a los alcaldes municipales gracias a la elección por voto popular de gobernadores y alcaldes. Otra particularidad del debilitamiento del centralismo según Restrepo (2004) es la transferencia de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, por tanto las autoridades económicas y ministerios perdieron influencia sobre los mandatarios locales.

La descentralización no tuvo lugar solamente en Colombia; fue una ola que se extendió por toda América Latina. Según García (2003) como consecuencia de la crisis de la deuda externa de los países de América Latina en la década de los ochenta se adelantó la descentralización, ésta a su vez es el efecto de la reestructuración del Estado la cual desató los procesos de reconstrucción de las democracias de la región y los programas de ajuste fiscal que permitirían la renegociación de la deuda.

Para De Mattos (1990) la reforma del Estado aparece cuando éste empezó a ser considerado como un factor perturbador de los procesos de acumulación y crecimiento capitalista. De ahí la receta impulsada por la ideología neoliberal que incluye tres componentes: desburocratización, privatización y descentralización. Al respecto Boisier (1997) señala que en la óptica de la rentabilidad, el capital privado se localiza en determinados territorios realizando una ordenación del mismo, a partir de una lógica que sigue los criterios propios de la racionalidad económica y cuyo sistema decisional es completamente exógeno a la región o territorio.

En ese sentido, la descentralización se presenta tanto por los planes de ajuste promovidos por entes supranacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, como por el proceso político propio a cada país, que en Colombia condujo a la reforma constitucional de 1991. Con el proceso de descentralización entraron en escena las Juntas Administradoras Locales, las cuales se constituyeron en entes de la administración a escala local, cuyos miembros, los ediles, son elegidos por voto popular.

En los años noventas, en Colombia se presentan cambios profundos no sólo en el modelo socio-económico sino también en las reformas políticas. La formulación de la nueva constitución política colombiana en 1991 creó un ambiente de discusión acerca de diferentes aspectos de la vida colombiana, entre ellos el del ordenamiento territorial. Según González et al (2002) la reforma constitucional de 1991 es el resultado de una grave crisis

de representación política que afectaba profundamente la legitimidad de las instituciones estatales y las formas de mediación política de la sociedad colombiana. Así lo expresan:

... La dificultad de los partidos tradicionales para modernizarse y la no aparición de nuevas organizaciones políticas más modernas y acordes con el momento histórico del país fueron produciendo una creciente separación entre política y sociedad...El señalamiento continuo de los vicios y prácticas corruptas de la vida política tuvieron como consecuencia indeseada el descrédito generalizado de lo político como instrumento colectivo de construcción del orden social y como expresión articuladora de los diversos intereses e identidades de personas y grupos sociales...La conciencia de la crisis de legitimidad del régimen y las instituciones políticas condujo a la reforma constitucional de 1991 (González et al 2002: 308).

El trabajo realizado por la Asamblea Nacional Constituyente encargada de formular la nueva constitución, tuvo como uno de sus temas centrales el del ordenamiento territorial contribuyendo a que en la carta constitucional quedará consignado un título referido al tema, se trata del título XI. La Asamblea Nacional Constituyente conformó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la cual se encargó de discutir el concepto de ordenamiento territorial, quedando consignadas las diferentes posiciones en el boletín que regularmente emitió entre 1992 y 1995. La COT (1992) definió el ordenamiento territorial como:

... Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación, utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio-económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente (COT 1992: 3).

Esta concepción responde a dos influencias importantes del momento, una interna y relacionada con la reciente constitución política, en donde quedaron consignadas las nuevas formas de participación ciudadana lo que condujo a reforzar la idea de la necesidad de concertación para la decisión entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad. La otra externa, que hace referencia al debate que en el momento se estaba presentando en torno al desarrollo sostenible con la celebración de la segunda cumbre de la tierra en Río de Janeiro en junio de 1992, en donde se enfatizó sobre la necesidad de la conciliación entre el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

Los elementos primordiales de este concepto de ordenamiento territorial fueron retomados en la noción de ordenamiento territorial que quedó consignada en la ley 388 de 1997, cuya principal novedad radicó en establecer la responsabilidad a cada municipio de elaborar su propio plan de ordenamiento territorial, convirtiéndolo en un instrumento básico de la planificación municipal.

Los planes de ordenamiento territorial según Brand y Viviescas (2001) despertaron gran interés no solamente en las administraciones municipales sino también en las organizaciones sociales. Esta nueva manera de ordenar el territorio condujo a la movilización de esfuerzos por parte de las instituciones del Estado en interacción con diversos sectores de la sociedad para mostrar que la planeación era un proceso de construcción conjunta. Se constituye en lo que se puede denominar enfoque de ordenamiento territorial.

Este marco institucional del ordenamiento territorial en Colombia representó nuevos desafíos especialmente para las administraciones municipales quienes tenían que asumir la formulación de los planes de ordenamiento territorial en cumplimiento de la ley. Estos desafíos se sintetizan en dos grandes grupos: uno que está relacionado con las carencias de diversa índole de los municipios y otro relativo a la situación socio-política presente en el momento.

Con respecto al primer grupo, las administraciones municipales se enfrentaban a la falta de conocimiento de los elementos conceptuales, metodológicos y técnicos básicos del ordenamiento territorial, lo cual se explica por el sentido inverso de surgimiento de la ley 388, es decir, primero se expidió la ley y luego se desencadenó el proceso de ordenamiento territorial en el país, aspecto que se analiza en detalle en el capítulo cuatro. Esto significó un reto que en gran parte fue solucionado con la contratación, por parte de los municipios, de “expertos” para la formulación de los planes, dada la escasez o inexistencia de personal idóneo para esta labor. Solución que en la mayoría de los casos contribuyó por una parte a que los planes fueran formulados a partir de un modelo aplicable a todos los casos, en el que no se tuvieron en cuenta las especificidades de cada municipio y por otra, a la no construcción del saber institucional.

Se suma a las carencias mencionadas la limitación en los recursos financieros. Las grandes diferencias presupuestales entre los municipios colombianos, se reflejan, entre

otras, en el presupuesto destinado a la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de ordenamiento. Este reto difícil de solucionar, no ha sido superado ni siquiera con el proceso de descentralización administrativa y fiscal.

Otro desafío tiene que ver con la situación social y política del país caracterizada por el conflicto armado, que según Massiris (2008) se presenta como una gran dificultad para lograr consensos sociales en la formulación de los planes y en el cumplimiento de los proyectos. Muchos municipios del país a pesar de tener un plan de ordenamiento territorial se rigen por la lógica que imponen los actores del conflicto armado.

Este reto es uno de los más difíciles de superar por la complejidad del conflicto. Según González et al (2002) la complejidad del conflicto no ha permitido que la sociedad colombiana logre un consenso sobre la naturaleza y los orígenes del conflicto armado, lo cual se constituye en uno de los obstáculos para la posibilidad de encontrar una solución negociada.

Al respecto, estos mismos autores hacen un análisis detallado sobre las causas del conflicto violento en Colombia²⁵. Los aspectos allí considerados nos permiten entender algunos rasgos históricos del contexto geopolítico en el que tienen lugar los cambios más recientes del ordenamiento territorial de nuestros estudios de caso.

Luego de este recorrido por las ideas y conceptos del enfoque de ordenamiento territorial en el que el Estado es el protagonista principal, a continuación se presenta el segundo modelo que tiene lugar en Colombia y que corresponde a la perspectiva ascendente del ordenamiento territorial.

²⁵ En resumen, este análisis parte de los antecedentes históricos del fenómeno de la colonización campesina de zonas periféricas y del proceso gradual de construcción de Estado. Las causas más recientes las sitúan en los años treinta del siglo pasado las cuales se refieren a las reformas sociales, económicas y políticas de tipo modernizante emprendidas por el partido liberal, las cuales ocasionaron un ambiente de polarización que preparó el camino de la llamada “época de la violencia” durante los años cincuenta. Así, el asesinato del líder liberal y aspirante a la presidencia de la república Jorge Eliecer Gaitán profundizó los enfrentamientos entre liberales y conservadores a lo largo del país. La búsqueda de fin del conflicto y la dictadura militar que se impuso con la llegada del General Gustavo Rojas Pinilla al poder en 1953 condujo a la creación de un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, conocido como el Frente Nacional en el que ambos se turnaron la presidencia y se repartieron los cargos estatales (González et al 2002). El análisis de estos autores señala además que el surgimiento en los años sesenta y setenta de movimientos guerrilleros de tipo revolucionario tales como el Ejército de Liberación Nacional, el Ejército Popular de Liberación, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Movimiento 19 de Abril, se explica por la persistencia de problemas campesinos así como por la radicalización de universitarios y sectores urbanos de clase media. Por otro lado, a finales de los setenta, el narcotráfico incrementa sus actividades y favorece la organización de grupos paramilitares que ya habían empezado a aparecer como solución autoritaria en contra de la guerrilla. En medio de toda esta situación se fue produciendo una separación entre la sociedad y la política, lo que condujo a una grave crisis de representación política que afectaba la legitimidad de las instituciones estatales. Resultado de esta crisis es la reforma constitucional de 1991 y los procesos de paz emprendidos con algunos grupos guerrilleros (González et al 2002).

3.1.2 Enfoque ascendente

Como ya lo mencionamos, los resultados de las políticas de desarrollo adelantadas en la década de los setenta y años más tarde con una mundialización creciente, muestran que las desigualdades entre las regiones y entre las diferentes capas de la población se han acentuado. Expresión de lo inadecuado del desarrollo descendente (Stöhr 2003). Como alternativa a este enfoque surgen las estrategias del desarrollo ascendente. “Estas son graduales, la prioridad pasa de una estrategia a otra y frecuentemente se superponen” (Stöhr 2003: 124) [Traducción libre]. Entre las diversas alternativas, Stöhr (op. cit.) destaca: los mecanismos endógenos de innovación, el desarrollo a partir de la iniciativa local, el orientado en el saber, en la acción política y la nueva gobernabilidad local.

Para Arocena (1995) se trata de un enfoque que denomina micro-desarrollista, el cual plantea la emergencia de actores locales en el área económica, social o cultural, capaces de imponer el interés local y por tanto de limitar los efectos de las lógicas macro-estructurales. Opuesto a la planificación centralizada en este esquema aparece un sistema de decisiones más amplio en el que la planificación parte de lo local. En esta visión el territorio no se ordena desde el centro, sino que se crean formas político-administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se auto-gobiernen.

En Colombia, los movimientos sociales juegan un papel importante en la construcción de alternativas al modelo de desarrollo imperante. A continuación consideramos ejemplos²⁶ de movimientos sociales que reivindican su territorio desde antes de la promulgación de la constitución política, pero que tomaron elementos claves de ésta para reforzar su posición frente al ordenamiento territorial. Para este efecto a continuación presentamos la Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona del Bajo Atrato (CAMIZBA)²⁷, las comunidades negras organizadas del Pacífico y los campesinos de la vereda²⁸ Los Soches en Bogotá. Estas experiencias desarrolladas en Colombia permiten recuperar en términos pedagógicos aspectos claves de estos procesos, los cuales pueden considerarse como ideas esenciales de un nuevo enfoque de ordenamiento territorial. Estas ideas, muestran el rol de algunos movimientos sociales en el ordenamiento territorial de los últimos años en Colombia, lo cual brinda elementos de análisis útiles para comprender los actores sociales en el caso específico de esta investigación: de Bogotá y Soacha.

Como ya se indicó, en Colombia la promulgación de la constitución política de 1991 marcó un punto de inflexión importante en varios aspectos de la vida nacional. La

²⁶ Para la selección de estos ejemplos se buscaron experiencias exitosas en Colombia de movimientos sociales que a través de la organización para la reivindicación de derechos han logrado instaurar un orden territorial más acorde con sus valores y su forma de vida. Esto con el objetivo de encontrar los nuevos elementos que caracterizan al ordenamiento territorial colombiano.

²⁷ Esta organización agrupa cinco pueblos indígenas: Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule, localizados en los municipios de Unguía, Acandí, Riosucio y Carmen del Darién en el departamento del Chocó en el Pacífico colombiano, región de selva tropical húmeda.

²⁸ La vereda es una división del espacio rural. Es un espacio de relacionamiento social, cultural y político.

Carta de 1886 vigente hasta el momento resultaba obsoleta. Según Uprimny (2001) ésta señalaba a Colombia como una república unitaria en donde la religión católica era un elemento esencial del orden social. Por el contrario la Constitución de 1991 destaca el carácter de república pluralista del país, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Estas normas muestran el cambio de la idea que el orden nacional sólo se podía hacer por la implantación de valores homogéneos como la religión católica desde la capital o centro de poder, al intento de construir colectivamente una identidad nacional a partir del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y regional.

Para Vásquez (2006) aunque el impacto de la nueva constitución se ha visto limitado a ámbitos específicos, logró cambiar algunos de los sentidos atribuidos a la relación entre Estado y sociedad y se convirtió en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus derechos. En ese sentido a continuación se destaca la influencia de la constitución de 1991 y la relación con el ordenamiento territorial de enfoque ascendente concebido desde el punto de vista de algunos movimientos sociales.

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en la nueva carta constitucional afianzó la reflexión de algunos movimientos sociales sobre el territorio, la cual giraba alrededor de inquietudes acerca de su entorno geográfico, su cultura y su aspiración a una sociedad justa. En 1986 se creó la organización CAMIZBA para resistir como ellos lo afirman a los embates de la modernidad, regidos por cuatro principios: la defensa del

territorio, la cultura, la unidad y la autonomía (CAMIZBA 2006). Mediante la organización resaltan la lucha por sus territorios ubicados en la selva tropical húmeda del Pacífico chocoano, a través de la cohesión de grupo y de la práctica de sus propios valores culturales. En un período de cerca de dos décadas lograron el reconocimiento legal del 90% de su territorio mediante la figura de resguardos. La cultura es el aspecto distintivo de su identidad, ésta es valorada a través de la aplicación del principio de unidad, que está basado en la unión de cinco etnias diferentes que habitan en la zona, el respeto por las particularidades de cada una fortalece estos dos principios. El reconocimiento por parte del Estado de sus propias formas de gobierno, reglamentos y justicia indígena es el resultado del trabajo realizado en torno al principio de autonomía.

En el caso de las comunidades negras organizadas del Pacífico, se observa al igual que en la organización CAMIZBA un proyecto con una perspectiva etno-territorial y una organización de apropiación del territorio. Según Escobar (2008) un elemento clave para lograr el objetivo del proyecto es la autonomía alimentaria basada en las prácticas de sistemas productivos tradicionales. Esta estrategia es una vía para resistir en el sitio. Escobar destaca además las nociones que el proyecto utiliza, las cuales son introducidas progresivamente en el discurso etno-territorial, incluyendo región-territorio, territorios de vida, alegría y libertad, vivir bien y bienestar colectivo. Estas nociones muestran otras visiones de territorio que circulan al margen del Estado.

Con el proceso de realización colectiva y de consolidación de mínimos acuerdos tanto políticos como ideológicos lograron en 1993 la aprobación por el Senado de la ley 70. El derecho a la propiedad colectiva fue reconocido a través de este instrumento jurídico considerando las prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. De esta manera el nuevo orden territorial se estableció a través de la regularización de títulos de propiedad sobre tierras ocupadas ancestralmente en esas regiones de selva tropical húmeda (Escobar 1998).

Otro movimiento social que igualmente basa su estrategia en la resistencia es el de los campesinos de la vereda Los Soches en zona periurbana de Bogotá. La concepción de territorio y de su ordenamiento para estos campesinos también está apoyada en una legitimación de reivindicaciones identitarias. Con este ejemplo se quiere destacar el concepto de insurgencia ciudadana trabajado por Holston (1999), importante para entender el nuevo espacio de la ciudadanía. La insurgencia ciudadana se caracteriza por la exigencia de derechos por parte de las colectividades o de los nuevos residentes de las ciudades, sus reivindicaciones como movimientos sociales frecuentemente derivan en nueva legislación, produciendo participación y nuevas formas de ciudadanía.

La expansión urbana, en su mayoría, avanza en Bogotá hacia zonas campesinas antiguamente productoras de alimentos para el autoconsumo y abastecedoras de alimentos de los mercados de la gran ciudad. Los campesinos de la vereda Los Soches en un proceso de resistencia frente a la expansión urbana promueven alternativas de desarrollo local que

son una combinación de apropiaciones territoriales rurales y de áreas protegidas (Ospina 2007).

Varios elementos en común se destacan en los ejemplos presentados a pesar de desarrollarse en contextos diferentes: la organización para la apropiación del territorio, la reivindicación identitaria, la exigencia de derechos y la resistencia en el sitio. Al respecto, las afirmaciones de Borja (1996: 22) son pertinentes: “el ordenamiento territorial es considerado como algo que está relacionado con las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno”.

La noción de territorio que se maneja en esta visión, corresponde a lo que Bonnemaïson y Cambrézy (1996) señalan como la lógica culturalista del territorio. La relación afectiva que se establece con el territorio le confiere un significado de apropiación basado en la identidad. Las personas construyen su identidad individual y colectiva en los espacios en que nacen y crecen, por tanto el territorio no es un objeto ajeno y por fuera del ser, hace parte de su identidad, es el lugar donde se forjan sus sentimientos, sus maneras de ver el mundo, donde crecen sus afectos, donde construyen sus afinidades y sus diferencias, donde está su historia y su herencia. Es decir, el concepto de territorio se vincula a una geografía que privilegia los sentimientos y simbolismos atribuidos a lugares, concepción que ya había sido abordada por los geógrafos humanistas de comienzos de la década del setenta (Lobato 1996). Además, según Vanden (2003) el desarrollo organizacional y las

acciones en grupo vinculan a los individuos e incrementa la identidad de grupo, característica observable en los tres ejemplos presentados.

El reconocimiento legal del territorio y de las formas propias de gobierno así como de las alternativas de desarrollo local forma parte de los elementos que muestran una producción de territorio en la que el Estado reconoce las acciones emprendidas por los actores para producir una nueva normatividad.

3.2. Transformaciones recientes de Bogotá y Soacha

3.2.1. Transformaciones de Bogotá

En este apartado presentamos algunos de los cambios recientes ocurridos en Bogotá, a partir de los efectos provocados por la mundialización en la modificación de este espacio, por las nuevas normas sobre ordenamiento territorial y por las visiones de ciudad de los últimos alcaldes.

3.2.1.1. La mundialización y sus efectos en la producción del espacio bogotano

La mundialización como proceso que relaciona diferentes componentes del mundo que se articulan en un sistema, nos remite a tres conceptos: “la internacionalización basada

en las relaciones entre Estados y medible a través de los flujos de intercambios, la transnacionalización la cual consiste en la difusión creciente de multinacionales en muchos Estados y la globalización fundamentada en el despliegue a escala mundial de redes de producción de información y de generalización de interdependencias” (Manzagol 2007: 36) [Traducción libre].

Los modelos teóricos acerca de la red de ciudades mundiales, los cuales reevalúan la idea de jerarquía de las ciudades del mundo, brindan elementos apropiados para reflexionar acerca del papel que Bogotá juega en el proceso de globalización. Al respecto Sassen (2003) sostiene que el proceso de globalización económica constituye nuevas geografías de la centralidad, lo cual implica una geografía de la marginalidad. Dos aspectos ocurridos en las últimas dos décadas confirman esta nueva configuración, el primero es la dispersión territorial de la actividad económica, el segundo y que se desprende del anterior es la coordinación centralizada de las empresas. De esta manera en la actual red de ciudades globales Bogotá se comporta como una ciudad periférica que contribuye a la dispersión geográfica de las corporaciones transnacionales cuya coordinación central se realiza en ciudades globales como Londres, Tokio o New York.

La expresión espacial de esta característica se empieza a observar hacia finales de la década del noventa cuando cadenas de hipermercados como Carrefour se establecen en Bogotá. En América Latina Carrefour se ha instalado además en Argentina, Brasil, Chile y México; en la actualidad genera el 52% de sus ganancias fuera de Francia país de origen de

la empresa (Carrefour <http://www.carrefour.com.co>). El aumento progresivo de las empresas multinacionales en Bogotá confirma la tendencia a su difusión geográfica. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá (2006), en 2001 en Bogotá había 411 empresas registradas como multinacionales, de las cuales 7 estaban catalogadas entre las más grandes del mundo. En 2002 el número de multinacionales aumentó a 492 y en 2003 pasó a 504 empresas. Se deduce entonces que las empresas transnacionales se constituyen en uno de los actores que reconfiguran la economía y el espacio bogotano.

Otro rasgo de Bogotá, asociado a la globalización, es la formación y consolidación de una economía altamente terciarizada. En la actualidad Bogotá concentra la mayoría de servicios de telecomunicaciones y de transporte aéreo del país, es el principal centro financiero y bursátil, se constituye en el primer centro de educación y centraliza los servicios sociales y culturales. El Producto Interno Bruto (PIB) de Bogotá participa de manera importante en el Producto Interno Bruto nacional. “En ciertos sectores la participación del PIB de Bogotá en la economía nacional alcanza a más del 50% como en el caso del PIB financiero y al 40% en el caso de la producción nacional manufacturera, además muestra la prevalencia del sector servicios con un 43%”(PNUD 2008: 119).

La consolidación espacial del sector financiero al norte de la ciudad sobre la Avenida Chile muestra un cambio urbano de Bogotá como consecuencia de las transformaciones económicas. En la fotografía 1 se aprecian los grandes edificios de las corporaciones financieras situados en el antiguo barrio de clase alta. En la fotografía 2 se

observan los edificios del centro financiero, entre ellos el del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), grupo multinacional de servicios financieros que se ubica en más de 30 países de todo el mundo.

Fotografía 1 Centro financiero de la Avenida Chile en Bogotá



Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/>

Fotografía 2 Edificios del centro financiero de la Avenida Chile en Bogotá, al fondo el BBVA



Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/>

En Colombia como en el resto de América Latina, la reestructuración económica neoliberal trajo impactos sociales negativos. Según Gwynne y Kay (2000) las reformas neoliberales transformaron el mercado de trabajo, generando mayor informalidad y precariedad laboral, lo que condujo a la caída del salario real contribuyendo al avance de la desigualdad social y la pobreza. También incidió la reestructuración del Estado a través del progresivo retiro del mismo de las políticas sociales, acentuando la desigualdad social y socio-territorial, así como la expansión, profundización y mayor heterogeneidad de la pobreza. Según el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2008: 125) “en el 2000 el ritmo del desempleo en Bogotá alcanzó el 20.3% similar al del país que llegó al 19.7%”. El mismo informe señala que la disminución de la ocupación en Bogotá y en el país ha ido a la par con un empeoramiento de la calidad del empleo, con una reducción de la formalidad y con un crecimiento de los contratos a término fijo y que de acuerdo a la clasificación del DANE entre el 45 y el 50% del empleo de Bogotá es informal²⁹.

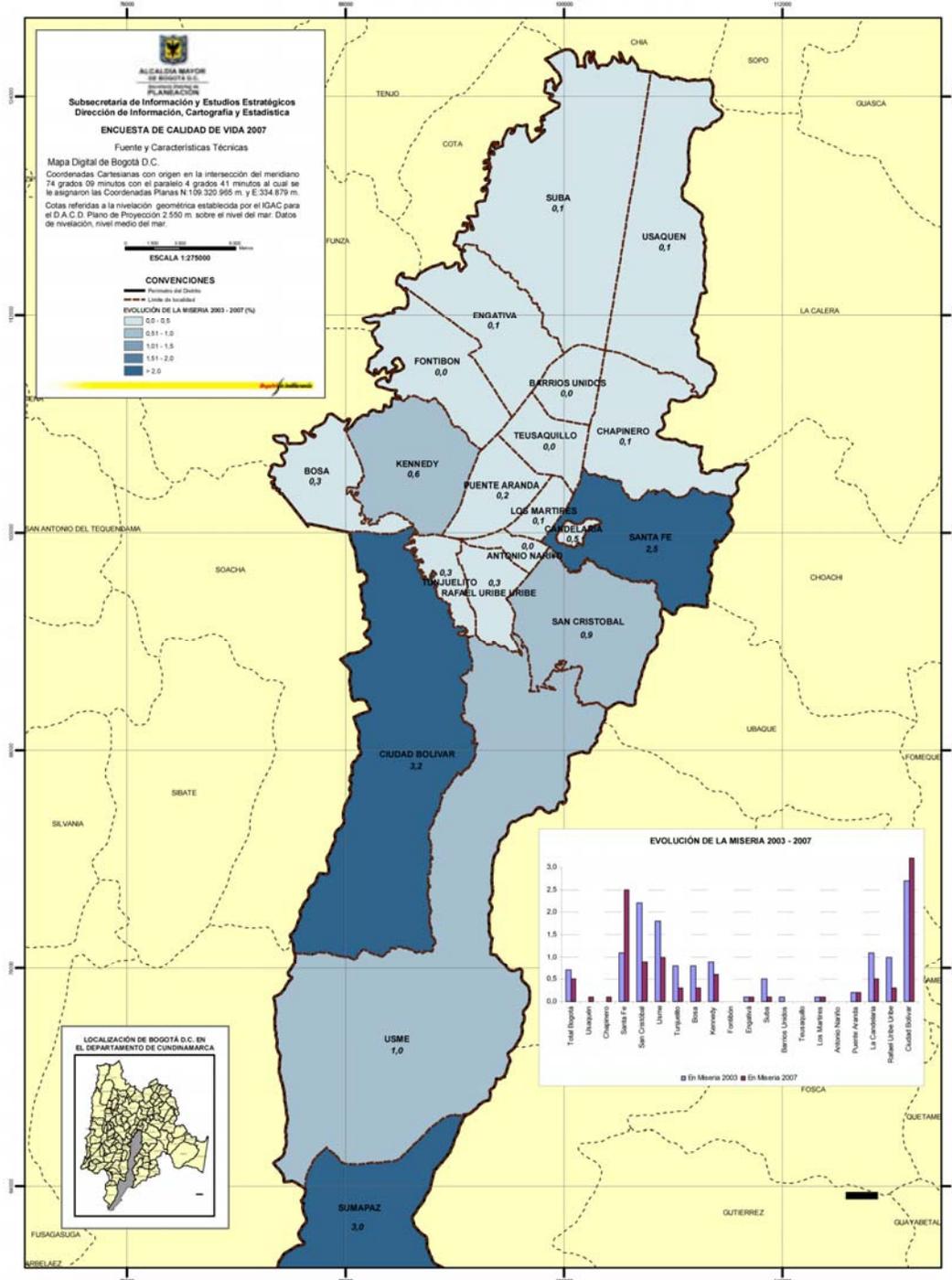
La expresión de la desigualdad socio-espacial en Bogotá se observa en el crecimiento de zonas marginales como Ciudad Bolívar al sur del distrito capital, la cual contaba en los años setentas con una población de 50 mil habitantes que actualmente supera

²⁹ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística los trabajadores que pertenecen al sector informal son: a) los empleados y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta 10 personas; b) los trabajadores familiares sin remuneración; c) los empleados domésticos; d) los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales y e) los patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.

los 500 mil habitantes. De acuerdo a Davis (2007) El Sur que incluye a Ciudad Bolívar en el 2005 ocupaba el tercer lugar en la clasificación de los más grandes mega-suburbios del mundo. Según la encuesta de calidad de vida Bogotá 2007 realizada por el DANE, en Ciudad Bolívar habían 593.937 habitantes constituyendo el 8.4% del total de la población bogotana. Los mapas de hogares pobres y en miseria que forman parte de esta encuesta muestran que Ciudad Bolívar es la localidad con más pobres y con más personas en situación de miseria del distrito capital (ver mapas 3 y 4).

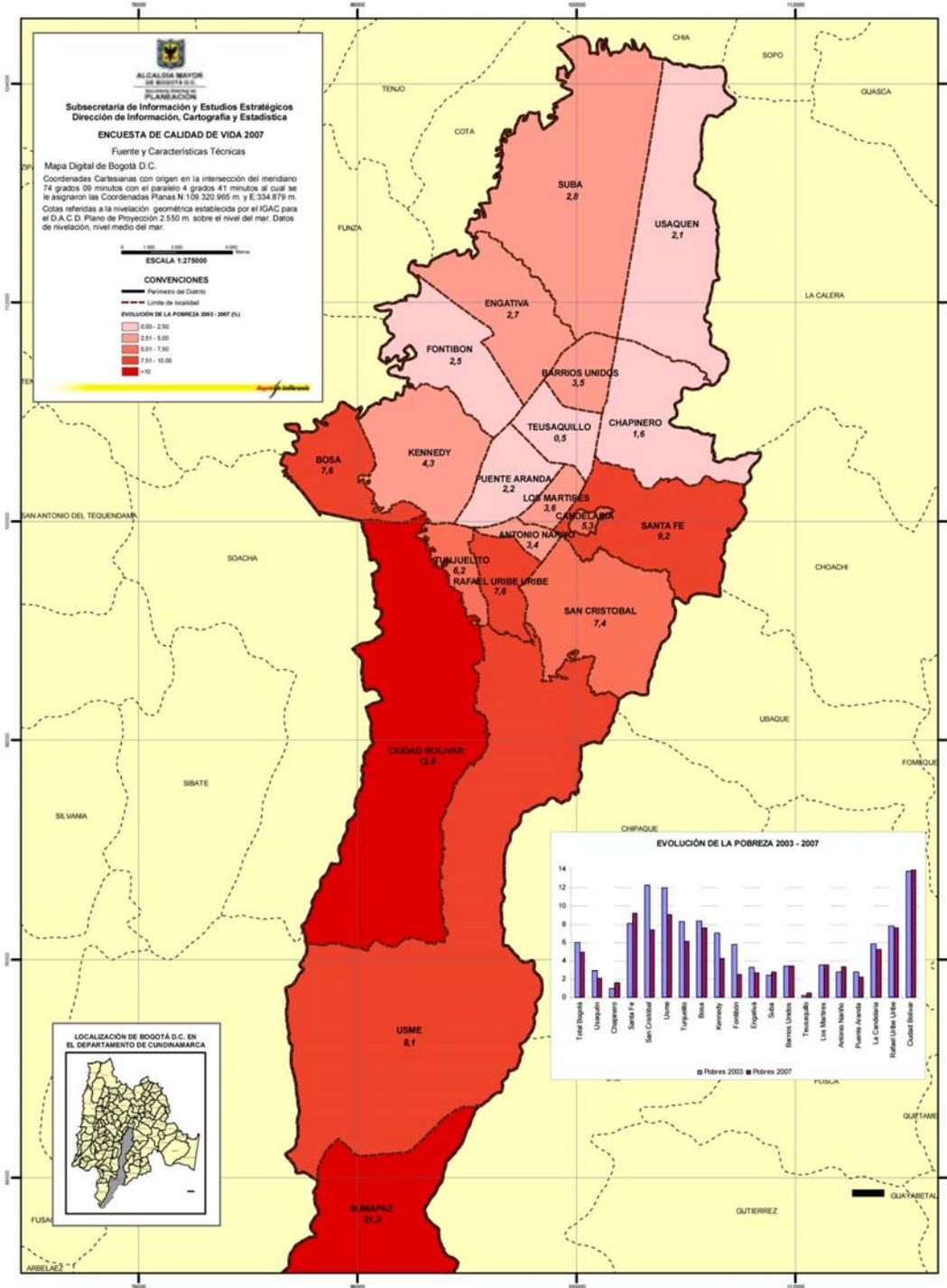
Para el DANE (2010) los pobres son las personas que no alcanzan un umbral mínimo de necesidades básicas satisfechas. Para medir la pobreza utiliza el indicador denominado Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) el cual se construye a partir de otros indicadores simples que son las viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. “El indicador de NBI clasifica como pobres aquellos hogares que estén al menos en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas” (DANE 2010).

Mapa 3 Miseria en Bogotá



Fuente: DANE, Encuesta calidad de vida 2007

Mapa 4 Pobreza en Bogotá



Fuente: DANE, Encuesta calidad de vida 2007

De acuerdo al PNUD (2008: 35) “aunque todas las ciudades del mundo presentan algún nivel de segregación, en Bogotá la distancia socioeconómica es demasiado grande. La segregación y los pobres se han ido ubicando en la periferia, tendencia estimulada por la estratificación³¹ la cual se ha convertido en un mecanismo endógeno de segregación”. Espacialmente se observa la diferencia cada vez más marcada entre el sur pobre y con problemas de toda índole y el norte moderno y prospero de la ciudad (fotografías 3 y 4). Los mapas 3 y 4 dan cuenta de esta diferencia en donde se observa la concentración de la pobreza y de la miseria en el sur de Bogotá.

Fotografía 3 Ciudad Bolívar al sur de Bogotá



Fuente: Archivo personal

³¹ La estratificación socioeconómica es un instrumento técnico que permite clasificar la población del país a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes. Se realiza, principalmente para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área (DANE, 2008).

Fotografía 4 Sector residencial del norte de Bogotá,
Avenida Boyacá con calle 170



Fuente: Archivo personal

La segregación espacial es reforzada por la concepción del lugar de residencia basada en la seguridad. Según Caldeira en su trabajo sobre la segregación urbana en Sao Paulo: “el nuevo concepto de residencia basado en imágenes de seguridad, separación, homogeneidad y facilidad de servicios refuerza la exclusión” Caldeira (2000: 120) [Traducción libre]. Esta tendencia se ve reflejada en Bogotá en donde el surgimiento de paredes, barreras, guardas armados y tecnologías sofisticadas de vigilancia, generan un contraste entre los barrios lujosos y los de la pobreza. En las fotografías 5 y 6 se pueden apreciar los muros de separación, uno que encierra una casa ubicada al norte de Bogotá y otro que separa el conjunto residencial Madelena del barrio Isla del Sol al sur de Bogotá.



Fotografía 5 Muro alrededor de una vivienda en un barrio del norte de Bogotá

Fotografía 6 Muro de separación entre dos barrios al sur de Bogotá



Fuente: Archivo personal

Para Lampis (2003) dos fronteras se cruzan en Bogotá. La primera tiene que ver con el acceso diferenciado a los recursos económicos, es decir, una porción de la población se mueve en la economía global de la abundancia, mientras que otra gran porción está conformada por los excluidos que se encuentran en la economía informal. La segunda frontera la determina el miedo por parte de quienes habitan en viviendas lujosas y que se auto-segregan por su temor al robo, al secuestro y a la extorsión.

La segregación socio-espacial tiende a ampliarse al ámbito de la región metropolitana (Dureau et al 2004). Municipios como Chía y Cota conectados a Bogotá por

dos grandes autopistas, la Autopista Norte y la Autopista Medellín, son la continuación de barrios medios y altos del norte de la ciudad, mientras que Soacha conurbado con Bogotá por el sector de la Autopista Sur y unido a Ciudad Bolívar en Altos de Cazucá, forma lo que un líder comunitario³² denomina la “*concentración de la pobreza*”.

Según Castels (1995), se puede admitir que la exclusión contemporánea se refiere en la mayoría de casos a situaciones que se traducen en una degradación con relación a una posición anterior. Esto se constata con el hecho que muchas personas integradas se vuelven vulnerables en razón de la precarización de las relaciones de trabajo. Sin embargo, agrega que “sea parcial, definitiva o provisional, la exclusión en el sentido estricto de la palabra, es el resultado de procedimientos oficiales y representa un verdadero estatuto. Es una forma de discriminación negativa que obedece a estrictas reglas de construcción” (Castels 1995: 19) [Traducción libre]. Esto para señalar que la reflexión acerca de la exclusión debe prestar atención a la metáfora sobre las zonas diferentes de la vida social utilizada para mostrar que algunas categorías de la población están privadas de un cierta cantidad de bienes sociales y que ellas están amenazadas de caer en un situación aun más degradada. “Esta metáfora conduce a confundir dos lógicas heterogéneas, una que la exclusión procede por discriminación oficial y otra que la exclusión consiste en un proceso de desestabilización tal como la degradación de condiciones de trabajo o la frágilización de soportes de la sociabilidad (op.cit.) [Traducción libre]. Agrega Castels, que en la actualidad

³² Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

es difícil trazar fronteras cerradas entre las zonas señaladas, lo cual nos ayuda a explicar la existencia de los espacios de exclusión en zonas integradas como es el caso de Bogotá.

3.2.1.2 Transformaciones de Bogotá como consecuencia de las nuevas normas

Otros cambios de trascendencia en Bogotá están relacionados con nuevas normas sobre ordenamiento territorial, descentralización administrativa y participación democrática, que surgieron a partir de la constitución política de 1991. Como consecuencia de la aplicación de las nuevas normas se observan tres grandes transformaciones: una manera diferente de planificar el territorio, la puesta en marcha de la descentralización administrativa y una apertura hacia nuevas formas de participación ciudadana.

El Plan de Ordenamiento Territorial se convirtió en el nuevo instrumento técnico y normativo para la planificación distrital a partir de la ley 388 de 1997. El plan de ordenamiento territorial aportó un significado nuevo para la planeación del territorio, este se refiere a la visión de territorio a largo plazo con la que se debe formular y ejecutar el plan. La visión expuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá enfatiza en la necesidad de especializar la ciudad en la prestación de servicios y de avanzar en un modelo de ciudad-región con nuevas ventajas competitivas. Ello muestra efectivamente que se plantea una visión de largo plazo, pero al mismo tiempo deja ver la relación estrecha que existe entre la visión planteada en los planes de ordenamiento territorial y las tendencias económicas actuales. Según Lampis (2003: 203) la formulación de planes de ordenamiento

territorial y las orientaciones de política exterior que se articulan al impulso de las exportaciones y al fomento de la inversión extranjera directa se constituyen en un rasgo reciente y particular de las ciudades colombianas.

La puesta en marcha de la descentralización administrativa es otra de las consecuencias de la aplicación de la nueva normatividad. En Bogotá esta se concretó en 1991 con la nueva constitución política cuando se convirtió en Distrito Capital de Colombia y administrativamente se dividió en localidades (ver mapa 5).

A partir de este momento la administración del Distrito Capital la realiza el alcalde mayor, los alcaldes locales quienes son elegidos por voto popular y las Juntas Administradoras Locales, las cuales se constituyeron en un instrumento de la descentralización administrativa y permitieron la materialización de una de las nuevas formas de participación ciudadana a través del proceso de su elección por voto popular.

Mapa 5 Localidades de Bogotá



Realizado por Marc Girard. Departamento de Geografía, Universidad de Montreal. 2010

Las Juntas Administradoras Locales fueron instituidas con la ley 11 de 1986. Allí se establecieron sus atribuciones tales como la de administrar el área de su jurisdicción por delegación del concejo municipal³³, proponer la inclusión de partidas presupuestales para gastos locales, recomendar la aprobación de impuestos, vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y sugerir a las autoridades competentes medidas para el cumplimiento de sus funciones.

La Constitución de 1991 ratificó estas competencias e introdujo una modificación importante que repercutió directamente en las Juntas Administradoras Locales de Bogotá. Estas fueron separadas de las del resto del país y entraron a formar parte del régimen municipal especial del Distrito Capital³⁴. Con ello las Juntas Administradoras Locales mantienen un carácter obligatorio en Bogotá, mientras que en los municipios del resto del país su creación depende del concejo municipal.

A pesar del objetivo con que surgieron las Juntas Administradoras Locales como aquellas que contribuirían al proceso de construcción de espacios de ciudadanía (García 2003:5), con las restricciones que se les fueron imponiendo en la práctica no tienen poder

³³ El concejo municipal es una corporación administrativa elegida por voto popular. Como suprema autoridad en materia administrativa le corresponde ejercer el control político a la administración municipal y expedir normas para promover el desarrollo integral del municipio y sus habitantes, así como vigilar y controlar la efectividad de la gestión de las instituciones y autoridades municipales. El concejo del Distrito Capital de Bogotá tiene las mismas funciones que el concejo municipal.

³⁴ Desde 1954 con la expedición del decreto legislativo 3640 Bogotá tiene un régimen jurídico especial distinto al de los municipios. Actualmente su régimen político, fiscal y administrativo está determinado en la Constitución y el Estatuto Orgánico para Bogotá expedido mediante el decreto 1421 de 1993.

real de definición de normas ni tienen poder decisorio. El plan de desarrollo local debe ir en concordancia con las políticas de la administración central y la administración de los recursos locales está en manos del alcalde (Torres 2007: 274). Esto significa que la autonomía política de las JAL es prácticamente inexistente dado que tienen que seguir los lineamientos de la administración distrital.

La tercera gran transformación como consecuencia de la aplicación de nuevas normas es la apertura hacia nuevas formas de participación ciudadana. Una de estas formas que tiene relación directa con el ordenamiento territorial es el Consejo Territorial de Planeación. Por mandato de la constitución política de 1991 este consejo es una instancia de carácter consultivo en el proceso de planeación municipal. Con la ley 388 de 1997 se le considera como una instancia de consulta para la expedición del plan de ordenamiento territorial.

La estructura del CTP permite que diversos sectores de la sociedad estén representados. En Bogotá el CTP está conformado por representantes de los gremios económicos, sectores social, educativo, cultural, ambiental, comunitario, organizaciones de mujeres, población indígena así como representantes de las Juntas Administradoras Locales y de los Consejos de Planeación Local.

A pesar que la existencia del CTP muestra un cambio importante de ampliación de la participación de la sociedad civil en los asuntos referidos al ordenamiento territorial, en

la práctica muestra un proceso directivo desde la administración distrital que incide directamente en el proceso de toma de decisiones. Este aspecto se desarrolla en los dos capítulos siguientes cuando se hace referencia al Consejo Territorial de Planeación como uno de los actores del ordenamiento del territorio.

La apertura hacia nuevas formas de participación ciudadana se percibe además en una nueva tendencia observable en el variado proceder que utilizan los sectores sociales organizados para participar de manera directa en el ordenamiento del territorio. Estas van desde lo que Holston (1999: 168) denomina la insurgencia ciudadana a través de la exigencia de derechos hasta la resistencia en el sitio como en el caso de los campesinos de la vereda Los Soches, a los cuales se hace referencia en el siguiente capítulo. Estas formas muestran los rasgos de la nueva tendencia de construcción conjunta de políticas públicas.

3.2.1.3 La administración distrital y su influencia en la transformación del territorio

A finales de la década del ochenta se aprobó en Colombia la elección popular de alcaldes, junto con el voto programático, el cual obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o planes de gobierno en planes de desarrollo de obligatorio cumplimiento. Los planes de desarrollo adelantados por las más recientes administraciones tanto del Distrito Capital como de Soacha han incidido en sus transformaciones espaciales y culturales.

La transformación más importante de Bogotá que aportó la administración de Antanas Mockus tiene que ver con el concepto de cultura ciudadana impulsado por este alcalde desde su primera administración entre 1995 y 1998 y que continuó en su segundo mandato entre 2001 y 2004. La definición de cultura ciudadana está consignada en el plan de desarrollo Formar Ciudad (1995: Artículo 6) ³⁵: “Por cultura ciudadana se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”.

La estrategia para desarrollar este concepto comprendió cuatro formas de acción: la autorregulación ciudadana, la construcción colectiva de una imagen de ciudad compartida, la generación de sentimiento de pertenencia a través del impulso a la cultura popular y el favorecer la participación comunitaria y la regulación de la administración por parte de la ciudadanía. Los símbolos se convirtieron en el medio más eficaz de comprensión y respeto a las reglas. Así por ejemplo utilizando un dicho popular se puso en marcha la llamada *ley zanahoria*, que consistió en reducir la hora límite de cierre a bares y discotecas con el fin de disminuir los índices de accidentalidad e inseguridad ligados al consumo de alcohol. Según el PNUD (2008: 53) “la propuesta de la cultura ciudadana como la posibilidad de que los ciudadanos apoyados por acciones de la administración distrital tratan de disminuir el

³⁵ El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas de Bogotá D.C. entre 1995-1998 se llamó *Formar ciudad* y se expidió mediante el decreto 295 de 1995.

abismo entre lo culturalmente aceptado y lo legalmente permitido, se constituyó en un enfoque exitoso”.

Durante la siguiente administración distrital que correspondió al alcalde Enrique Peñalosa (1998-2001)³⁶ se enfatizó en la inversión en infraestructura. Esta trajo consecuencias espaciales de envergadura para Bogotá. Con el propósito de mostrar una imagen renovada de la ciudad, se instaló el sistema de transporte masivo Transmilenio y se puso en marcha el proyecto de recuperación urbana y social de El Cartucho. Proyectos que describimos a continuación.

Transmilenio surge como una sociedad pública por acciones mediante el Acuerdo 04 de 1999 del Concejo de Bogotá, en el que se autoriza al alcalde mayor para participar junto con otras entidades distritales en la constitución de la sociedad que tendría por objeto la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital. La infraestructura aun en construcción y su mantenimiento le corresponden al Estado, mientras que la operación y prestación del servicio de transporte masivo está a cargo de empresas privadas de transporte. El sistema de operación de Transmilenio incluye servicios troncales que circulan principalmente por corredores exclusivos iniciando y terminando su recorrido en los Portales o Estaciones de Cabecera y servicios alimentadores con buses de capacidad media que permiten el acceso a los barrios

³⁶ El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas de Bogotá D.C. entre 1998-2001 se llamó *Por la Bogotá que queremos* y se expidió mediante el Acuerdo 6 de 1998.

cercanos al sistema (fotografías 7, 8 y 9). Transmilenio ha influido en la nueva geografía bogotana, por una parte la malla vial fue reestructurada y por otra, en torno a los portales o puntos de inicio y finalización de las rutas troncales se han desarrollado proyectos de vivienda y grandes centros comerciales.

Fotografía 7 Portal del Sur, sistema de transporte masivo Transmilenio en Bogotá



Fuente: Archivo personal

Fotografías 8 y 9 Servicio troncal y de alimentadores de Transmilenio en Bogotá



Fuente: www.lahoradelaverdad.com.co Fuente: www.newsmatic.e-pol.com.

La puesta en marcha del proyecto de recuperación de El Cartucho transformó una zona estratégica de la ciudad. El sector de El Cartucho ubicado en pleno corazón de Bogotá a pocas cuadras del Palacio Presidencial y del centro histórico de la capital, pasó de ser el barrio de las familias ricas de los años treinta a un sector degradado, proceso que se llevó a cabo durante varias décadas. El proyecto de recuperación consistió en la expulsión de sus habitantes, casi en su totalidad indigentes, para construir el parque del Tercer Milenio, ganador del premio en diseño urbano de la Bienal de Arquitectura 2006.

De acuerdo a Mertins (2008) El Cartucho corresponde a un tipo de renovación del centro histórico que responde a un tema de seguridad. Es decir:

... Se trata de la erradicación de un barrio antes tradicional de los estratos bajos, física y socialmente degradado (drogas, prostitución barata, etc.), foco enorme de inseguridad (robo, atraco)... transformado en un parque asfaltado, lo cual no es necesariamente la solución adecuada para este lugar, pero que ha tenido incidencias positivas sobre la imagen de la ciudad (Mertins 2008: 34).

La explicación de Carrión y Núñez (2006: 15) acerca de este tipo de proyectos de renovación urbana en América Latina, es que “las políticas de producción y control del espacio urbano se relacionan con los imaginarios del miedo, la geografía de la violencia y los actores sociales estigmatizados por la inseguridad ciudadana”. Lo fundamental de esta idea es que “los imaginarios del miedo son parte de las representaciones sobre violencia fijada histórica y culturalmente” (op. cit.). Retomando la encuesta realizada en varias

ciudades de América Latina utilizada en el Proyecto Imaginarios Urbanos coordinado por Armando Silva (2003), los autores explican que en Bogotá la zona denominada El Cartucho fue imaginada a través de un miedo que se extendió a la totalidad de la ciudad; el 45% de la población sintió miedo a este espacio, incluso sin haberlo conocido.

Con este ejemplo de El Cartucho se quiere ilustrar lo que Mitchell afirma acerca de la relación entre las reformas urbanas neoliberales y el llamado al orden urbano. La pregunta que se hace sobre quién tiene derecho en la ciudad al espacio público (Mitchell, 2003), es válida para comprender la configuración de las metrópolis latinoamericanas como Bogotá. El rol que juegan los actores marginalizados constantemente es olvidado y sólo se tiene en cuenta cuando es necesario recuperar espacios públicos como en el caso del Proyecto Tercer Milenio. En la práctica el espacio cambió físicamente, pero la problemática social se trasladó con sus pobladores a otros puntos de la ciudad concentrándose actualmente en un sector cercano conocido como El Bronx ubicado en las proximidades del parque de los Mártires de la Independencia.

La administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008)³⁷ puso énfasis en un enfoque de derechos de la población. En esta perspectiva, la población es vista como los ciudadanos con derechos civiles, económicos, sociales y culturales y no como usuarios o

³⁷ El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas de Bogotá D.C. entre 2004-2008 se llamó *Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión* y se expidió mediante el Acuerdo 119 de 2004.

consumidores de servicios. En ese sentido y con el otorgamiento de la prioridad a los sectores de la población más desprotegidos, el alcalde Garzón desarrolló programas como el de expansión y recuperación de la infraestructura escolar de la ciudad. El programa comprendió la construcción de 38 nuevos colegios, el reforzamiento estructural de 200 sedes educativas y el mejoramiento de 400 más, mostrando un cambio espacial importante para la ciudad de Bogotá (ver fotografía 10).

Fotografía 10 Colegio José Celestino Mutis, uno de los 40 nuevos colegios públicos construidos en los últimos cinco años en Bogotá



Fuente: <http://www.lasillavacia.com>

Los cambios ocurridos en Bogotá la han conducido a la obtención de galardones internacionales como el premio Ciudades por la Paz 2002-2003, “un reconocimiento a la positiva transformación de Bogotá en los últimos 10 años del milenio y por establecer una vida cultural y cívica que la han convertido en una ciudad mucho más habitable”

(UNESCO <http://portal.unesco.org/es>) otorgado por la UNESCO en septiembre de 2004, o el León de Oro como mejor ciudad en el marco de la 10a Exposición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006 por sus transformaciones sociales, económicas y culturales y por los proyectos urbanos y arquitectónicos.

Otros premios fueron el Estocolmo para Ciudades Sostenibles por el modelo de transporte y espacio público en el que se incluye Transmilenio, las ciclo-rutas y el proyecto del parque Tercer Milenio, otorgado en el trigésimo aniversario del día mundial del ambiente en Estocolmo en 2002 y el premio Ciudad con Corazón como un reconocimiento a la política de Bogotá Sin Indiferencia y el programa Bogotá sin Hambre, otorgado por Naciones Unidas en diciembre de 2004.

3.2.2. Transformaciones de Soacha

3.2.2.1 La mundialización y sus efectos en la producción espacial de Soacha

El municipio de Soacha cumple un rol diferente al de Bogotá en el proceso de mundialización. La orientación industrial que este municipio ha construido en las últimas décadas, busca, según el Plan de Ordenamiento Territorial (2000), consolidarse a través del establecimiento de zonas estratégicamente ubicadas cerca de los nuevos ejes viales como la Avenida Longitudinal de Occidente. Con ello se espera crear un corredor de conexión entre

las zonas industriales de Soacha y el aeropuerto internacional de Bogotá, preparando de esta manera al municipio para cuando los acuerdos comerciales en proceso de negociación entren en vigencia. La actual política macroeconómica colombiana pone el énfasis en el mercado externo, por ello la insistencia en la firma de tratados de libre comercio, entre otros, uno con Estados Unidos y otro con la Unión Europea. Esta preparación del territorio nos indica una reconfiguración del mismo que responde a los intereses de la globalización económica.

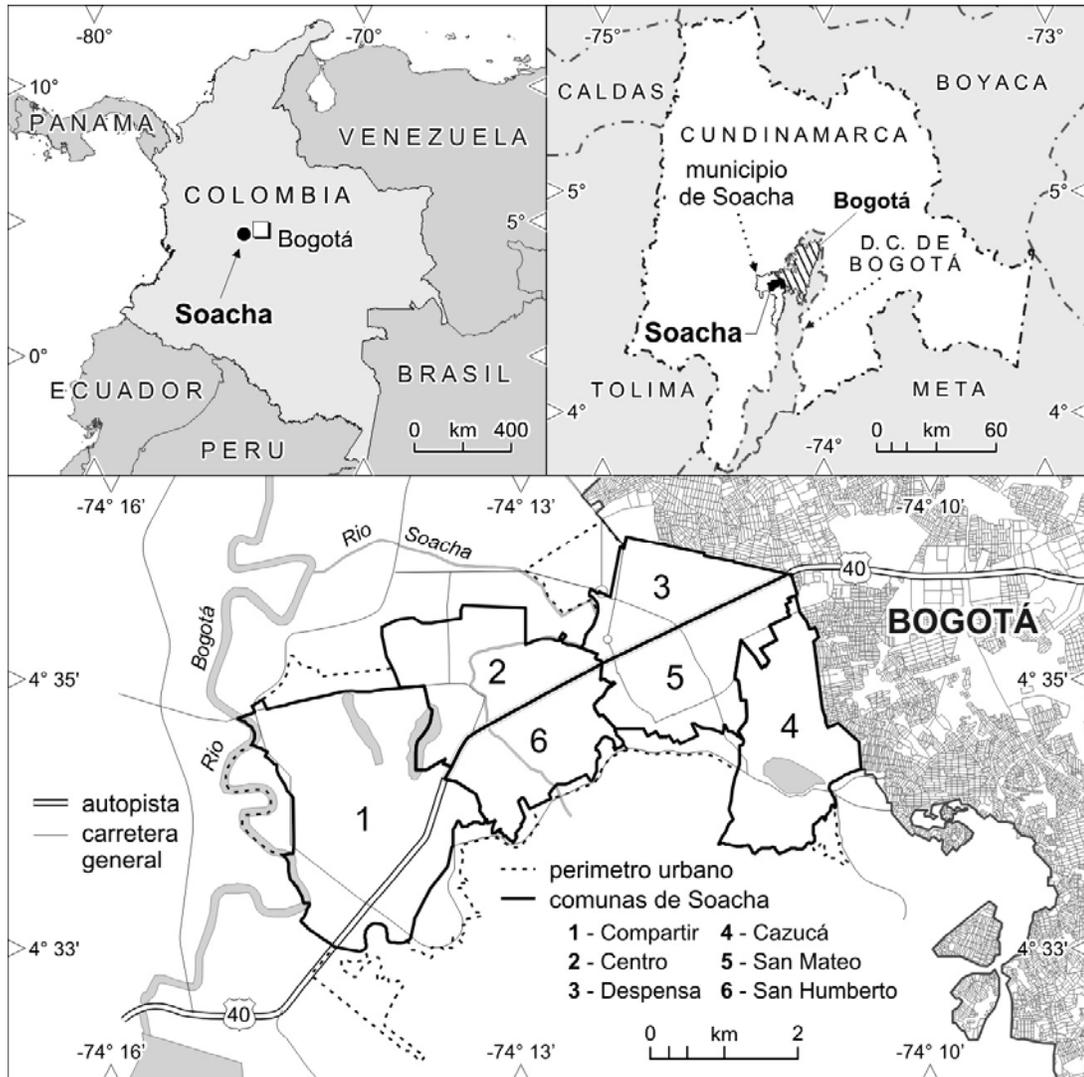
Según los datos del DANE (2003), la industria ocupó en el municipio de Soacha el 23.7% del total de las actividades económicas, seguida del comercio con el 16.4% y de la explotación de materiales básicos para la construcción como arcilla, arena y piedra. El desarrollo de la minería o explotación de materiales de construcción en Soacha está fuertemente ligado al hecho de la cercanía con Bogotá, dada la fuerte demanda de estos por parte de la industria de la construcción que se desarrolla en Bogotá.

La reconfiguración del territorio en Soacha muestra una desarticulación entre sectores del municipio. Según Sassen (2000: 41) “la dinámica de la globalización ha contribuido a incrementar la desarticulación entre ciudades y sectores de las ciudades de acuerdo a su articulación o no con la economía global” [Traducción libre], configurando nuevas desigualdades visibles en el sistema urbano.

En este caso, por una parte se prepara un sector del municipio para articularlo a la dinámica de la economía global a través del fortalecimiento de la zona industrial, pero por otra, grandes masas de población están totalmente desarticuladas de este sistema como la mayoría de habitantes de la comuna 4 (ver mapa 6), cuyas condiciones de vida así lo demuestran. Por tanto, en Soacha se presenta un nuevo tipo de desigualdad interurbana como resultado de la dinámica de la globalización.

Las condiciones de vida de los habitantes de la comuna 4 están en estrecha relación con el crecimiento poblacional particularmente acelerado del municipio en los últimos años. Comparando el censo de 1993 con el censo experimental de Soacha en 2003 se observa que en estos diez años el número de personas en el municipio aumentó en un 58%. La densidad poblacional pasó de 933 a 1.941 personas por km² presentando las mayores densidades las comunas 4 y 6. “Este crecimiento poblacional es determinado parcialmente por la expansión territorial de los barrios periféricos de Bogotá (Bosa y Ciudad Bolívar) y por la migración del campo a la ciudad por razones económicas” (Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios 2006: 2) y de conflicto armado interno.

Mapa 6 Comunas de Soacha



Realizado por Marc Girard. Departamento de Geografía,
 Universidad de Montreal. 2010

Desde 1995 se registra un crecimiento acelerado en la tasa de población desplazada que llega a Soacha procedente de distintas regiones del país. Según la Consultoría para los

Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES 2006) entre 1999 y 2005 llegaron a Soacha 15.596 personas desplazadas. Esta población se ubica en su mayoría en la comuna 4 (Cazucá).

Según la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (2006: 1) “se calcula que del total de la población residente en Altos de Cazucá, aproximadamente el 83,4% son desplazados”. Esta comuna se caracteriza además por su ubicación en zonas de alto riesgo de deslizamiento, donde solamente el 20% de sus habitantes tiene acceso a infraestructura de servicios básicos. Se constituye en uno de los sectores más críticos del municipio por la diversidad de problemáticas que allí convergen: ausencia de saneamiento básico, desempleo, violencia, asentamientos ilegales, convirtiéndola en una zona marginal y con altos índices de miseria.

El proceso de poblamiento del municipio de Soacha durante las últimas tres décadas, muestra una relación particular que se establece entre identidad y territorio. Esta relación es generada por varios factores, entre ellos la inexistencia de límites físicos entre el Distrito Capital y el municipio de Soacha por el proceso de conurbación que se presenta entre los dos, la división administrativa del municipio en comunas y la concentración de población desplazada proveniente de distintas partes del país.

Durante la realización del trabajo de campo del Censo experimental de población y vivienda Soacha 2003 me sorprendió escuchar que a la pregunta formulada acerca del lugar

de origen, muchas personas respondían *yo soy de aquí de Bogotá*. Esta idea surge de la constatación espacial de la inexistencia de límites en un gran sector entre Bogotá y Soacha. Para un funcionario entrevistado³⁸ en el desarrollo de esta investigación, se trata de un conflicto de integración:

... El desarrollo urbanístico de San Mateo (actualmente perteneciente a la comuna cinco) en el 78-80 que es un desarrollo planificado como estaba en un sector tan aparte del municipio que después se conurbo, la gente pensaba que era de Bogotá. Cuando les llega el recibo de impuesto predial que van a alguna oficina a Bogotá y los mandan a Soacha dicen es que yo no quería ser de acá, yo quería ser de Bogotá, a mi me engañaron el constructor dijo que eso era de Bogotá, no hay identidad con el municipio...

Una idea diferente existe entre los pobladores de Soacha que habitan cerca del centro histórico que corresponde a la comuna dos. Según el mismo entrevistado:

... Los que están de la autopista sur hacia el norte, ellos se creen más de Soacha precisamente porque aquí está el casco histórico...

Mientras que para los habitantes de sectores como Altos de Cazucá, ciudadela Sucre y Altos de la Florida (comuna cuatro) donde se ubica la mayoría de desplazados forzados, Soacha corresponde a un lugar aparte. De acuerdo al entrevistado:

³⁸ Entrevista realizada el 29 de octubre de 2008

... Las personas que han llegado acá al municipio, los de desplazamiento forzado están ubicados en zonas de montaña con desarrollo subnormal e ilegal, ahí si es peor la identidad porque para ellos ese es su sector y Soacha es una ciudad aparte, ellos dicen vamos a bajar a Soacha, llegan acá y hacen un trámite como si estuvieran llegando a otra ciudad...

Esta diferenciación en la relación identidad-territorio reforzada con la división administrativa en comunas, es un indicador del proceso de poblamiento del municipio de Soacha en años recientes, detrás del cual están presentes diferentes actores como se muestra más adelante en el capítulo seis, en la parte dedicada al análisis de éstos.

El aumento del comercio formal e informal en Soacha es otro rasgo de la nueva configuración territorial. Hasta hace unas décadas, como la mayoría de municipios del país, en Soacha la vida económica, social, política y cultural giraba en torno a la plaza mayor y sus alrededores, estructura física heredada desde tiempos de la colonización española. En el marco de la plaza se instalaban tres estructuras básicas: la iglesia mayor, la alcaldía municipal y el puesto de policía; las personas más pudientes ubicaban su lugar de residencia en los alrededores de la plaza mayor. Éstas corresponden a lo que Rama (1984) llama las tres mayores estructuras institucionalizadas que desarrollaron el proyecto de ciudad ideal en Latinoamérica durante los siglos XVI y XVII: la iglesia, el ejército y la administración. Soacha aun conserva esta estructura. Sin embargo con el aumento del comercio formal e informal, las cuadras circundantes a la plaza mayor actualmente son una mezcla entre vestigios de las antiguas casas y la implantación de todo tipo de comercio. En la fotografía 11 se observa la integración de construcciones antiguas con las nuevas en su

adecuación para el comercio. Los servicios bancarios aparecen combinados con los almacenes de ropa, calzado y juguetes y sobre la vía peatonal el comercio informal está representado por el servicio de llamadas por celular o la venta de videos. La frase de un líder comunitario entrevistado³⁹ expresa el movimiento que allí se presenta diariamente:

... En La Trece⁴⁰ a partir de las cuatro de la tarde estamos como en Tokio o como en Ciudad de México, uno no puede caminar en Soacha...

Fotografía 11 Calle principal de Soacha al mediodía



Fuente: Archivo personal

³⁹ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

⁴⁰ En las ciudades colombianas predomina la utilización de números para nombrar las calles.

3.2.2.2. Transformaciones de Soacha como consecuencia de las nuevas normas

Las transformaciones que se derivaron del surgimiento de la nueva normatividad se presentaron a escala nacional. En Soacha como en el resto del país la ley 388 de 1997 trajo como consecuencia de forma obligada la formulación del plan de ordenamiento territorial (POT).

La ley 388 sustituyó la ley 9 de 1989 o de reforma urbana. Ésta recoge los planteamientos de la constitución política referidos a los asuntos territoriales, especialmente el que considera al municipio como la entidad fundamental de la nueva organización político-administrativa del país. El contenido de la ley 388 está hecho en función del municipio, por ello plantea como uno de sus objetivos centrales el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio en ejercicio de su autonomía promover el ordenamiento de su territorio, es decir, en esta ley el municipio es el soporte central sobre el que debe realizarse el ordenamiento del territorio.

De acuerdo a la ley 388 se formuló el POT de Soacha, en el cual quedó planteado como uno de sus objetivos principales la consolidación del municipio como el primer polo industrial del departamento de Cundinamarca y del interior del país. La novedad en la forma de planificar el territorio radica en la visión de largo plazo que debe plantear el plan de ordenamiento territorial. De esta manera la visión particular y de largo plazo del POT de Soacha está pensada hacia la articulación del municipio en la economía global.

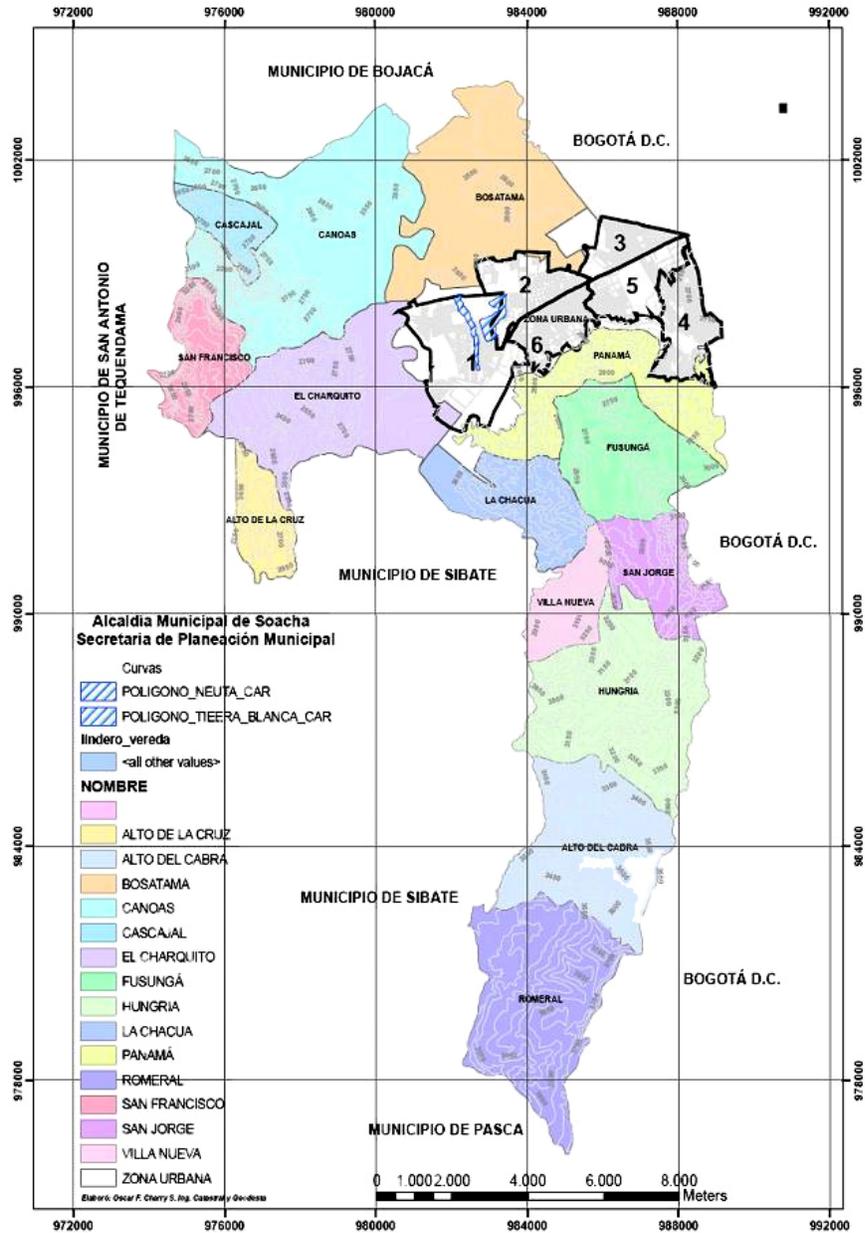
Como ya se mencionó, la materialización de la descentralización administrativa se constituyó en una segunda transformación surgida de las nuevas normas. El municipio de Soacha, a partir de la Constitución de 1991, quedó dividido administrativamente en comunas que cubren la zona urbana y corregimientos que corresponden a la zona rural (ver mapa 7).

Estas divisiones administrativas funcionan con su correspondiente Junta Administradora Local. Los dos corregimientos están formados por veredas⁴¹, al corregimiento uno, le corresponden las veredas ubicadas al sur del casco urbano, mientras que el corregimiento dos, lo conforman el resto de veredas. A diferencia del distrito capital de Bogotá, en donde algunas localidades están conformadas por zona urbana y zona rural, en esta división político-administrativa claramente se separa el área urbana del área rural.

⁴¹ La vereda es una división de la zona rural de un municipio. La vereda es un espacio de relacionamiento social, cultural y político.

⁴³ Aprobado mediante el Acuerdo 021 de 2005

Mapa 7 Comunas y veredas de Soacha



Fuente: Alcaldía municipal de Soacha

El tercer cambio evidente en Soacha que resultó de la normatividad nueva fue la creación del Consejo Territorial de Planeación (CTP). Este consejo tiene representantes del sector educativo, de artistas, de organizaciones agrarias, de usuarios de vivienda, del sector salud, organizaciones no gubernamentales, indígenas y representantes de las comunas y corregimientos. A éste nos referimos en detalle en el capítulo seis.

3.2.2.3 La administración municipal y su influencia en la transformación del territorio

El análisis que se presenta a continuación deja planteados algunos puntos que pueden ser ampliados a partir de una mayor información. La carencia de ésta se debe en parte a la manera como se difunde la información. Comparativamente con Bogotá la diferencia es bastante grande.

En Soacha, las más recientes administraciones municipales corresponden a los alcaldes Wilson Darío Cabra Cruz (1998-2000), Jorge Enrique Ramírez Vásquez (2001-2003), Jesús Ochoa Sánchez (2005-2007) y José Ernesto Martínez Tarquino (2008-2011).

El programa de gobierno de Wilson Darío Cabra Cruz se denominó “Plan integral de desarrollo participante del municipio de Soacha, trabajamos en frente común”. Este plan “hizo énfasis en el desarrollo y participación comunitaria, la inversión social y el ordenamiento territorial” (Proyecto de Acuerdo del POT de Soacha: 2). El título de este

plan sugiere una fuerte carga de participación para el desarrollo del municipio. Aspecto que de nuevo se resalta en el propósito general del plan. Así mismo se menciona el ordenamiento del territorio, lo cual muestra la influencia de esta tendencia de planificación que apenas se iniciaba en Colombia.

La siguiente administración municipal le correspondió a Jorge Enrique Ramírez Vásquez, quien ya había sido alcalde en 1995. “El lema de su administración fue la revolución social” (Procuraduría delegada para la sala disciplinaria 2003:1). El alcalde Jesús Ochoa Sánchez denominó su plan de desarrollo “Soacha unida construye confianza”⁴³.

El actual alcalde José Ernesto Martínez Tarquino adelanta el plan de desarrollo “Soacha para vivir mejor”⁴⁴. Con este plan se busca “construir un municipio altamente incluyente, productivo y competitivo, soportado en sus ventajas como ciudad industrial y agroindustrial” (Acuerdo 68 2008). Se observa el énfasis industrial que se le da a Soacha a través de los diferentes instrumentos de planificación, es decir, tanto el plan de desarrollo como el plan de ordenamiento van en el mismo sentido. Para esta administración los instrumentos de gestión y planificación surgidos de la ley 388 dan una nueva visión a la planeación municipal y espera que su aplicación traiga como consecuencia un proceso

⁴⁴ Aprobado mediante el Acuerdo 68 del 25 de agosto de 2008

menos caótico que el que se ha presentado hasta el momento. Contrario a esta visión particular de la administración, Soacha es percibido como un municipio con altos niveles de corrupción administrativa que incluye prácticas por parte de sus alcaldes como el otorgamiento de proyectos o de cargos administrativos con el fin de mantener las clientelas electorales.

Síntesis

El análisis de los enfoques descendente y ascendente del ordenamiento territorial en Colombia nos ha permitido apreciar la manera como en las últimas décadas, el territorio se planifica y se ordena. Así, hemos observado que en la lógica descendente del Estado, prima una conceptualización y un diseño de la política territorial basada en la imitación de modelos y formulas exitosas en los países “desarrollados” en contextos y condiciones diferentes a las existentes en Colombia. Nuestro análisis nos ha permitido además percibir la existencia de otra visión del ordenamiento basada en una lógica culturalista del territorio, en donde el territorio se construye a través de la reivindicación identitaria o por la exigencia de derechos. Estas diversas maneras que han encontrado los grupos sociales se constituye en lo que denominamos enfoque ascendente del ordenamiento.

El estudio de las transformaciones más recientes ocurridas en Bogotá y Soacha nos ha mostrado que los modelos económicos puestos en práctica hasta el momento, no han dado resultado en la eliminación de la pobreza y que al contrario cada vez se profundiza

más. Además una combinación de procesos ha contribuido a la reconfiguración del territorio presentándonos grandes diferencias entre el Distrito Capital y su vecino Soacha. El contraste profundo que existe entre los dos en aspectos sociales, económicos y políticos, entre otros, evidencian la existencia de condiciones particulares en cada uno de los casos, las cuales explican esta diferencia.

Bogotá y Soacha, cada una a su manera, han buscado insertarse en la economía global. En este proceso, de acuerdo a los datos presentados en este capítulo, determinados grupos e intereses están ganando, mientras que otros están perdiendo, abriendo una distancia cada vez más grande entre los dos. Las normas van en el mismo sentido, estas reconfiguran el territorio y contribuyen al proceso de la mundialización como también se señaló en los párrafos anteriores.

En resumen, las nuevas normas del ordenamiento territorial provocaron un cambio en la manera de planificar el territorio. Esta nueva forma de planificación se expresa en la formulación y aplicación por primera vez del plan de ordenamiento territorial del Distrito Capital y en el surgimiento del Consejo Territorial de Planeación Territorial como instancia consultiva para la expedición del plan de ordenamiento. Al mismo tiempo, el proceso de descentralización administrativa condujo a la división del Distrito Capital en localidades para su administración, esto significa que el alcalde mayor ya no es la única autoridad administrativa, sino que está acompañado por los alcaldes locales y las Juntas Administradoras Locales.

En el capítulo cuatro se presenta en detalle las implicaciones del plan de ordenamiento territorial así como el papel real del Consejo Territorial de Planeación. A través de la aplicación de los diferentes instrumentos definidos en el plan de ordenamiento territorial se materializan los cambios más recientes que se observan en el Distrito Capital, entre ellos, la construcción de viviendas de interés social en la localidad de Usme. Otros cambios espaciales tal como el establecimiento de cadenas de hipermercados sobre las grandes avenidas, la consolidación del sector financiero en una zona del norte de Bogotá, el crecimiento de áreas marginales como Ciudad Bolívar al sur de Bogotá, así como las paredes, barreras y guardas armados en la mayoría de barrios residenciales del norte, entre otros, se derivan, en su mayoría, de procesos como la mundialización. Esto significa que los cambios se explican en parte como resultado de la aplicación de las nuevas normas de ordenamiento territorial, pero también que las nuevas normas se adecuan a los grandes procesos como la mundialización, tal como se explica en el siguiente capítulo cuando se hace referencia al modelo de ciudad región propuesto en el plan de ordenamiento del Distrito Capital.

En Soacha, las reglas del ordenamiento territorial hicieron que se formulará el plan de ordenamiento territorial, que se creara el Consejo Territorial de Planeación y que se dividiera el municipio en comunas para su administración. Sin embargo esto no significa que los cambios del municipio hayan sido positivos. Al contrario, aspectos como el crecimiento acelerado de la población dejan ver otros temas que están detrás de este

proceso. Estos se refieren a la expansión de barrios periféricos del sur de Bogotá hacia el municipio de Soacha a través de un proceso de conurbación, facilitado por la ausencia de reglamentación en el tema de vivienda, lo cual posibilitó a su vez la instalación y expansión de barrios ilegales. Otro aspecto relacionado con el aumento de la población es la llegada de desplazados internos al municipio y su localización en zonas no aptas para los asentamientos humanos. Sumado a ello la corrupción en la administración municipal está presente, los últimos tres alcaldes han enfrentado investigaciones por irregularidades en su gestión. En la práctica lo que se observa es que Soacha se convirtió en un municipio en el que se desarrollan procesos que en Bogotá están prohibidos.

Una vez desarrollado el contexto en el que tiene lugar el ordenamiento territorial de Bogotá y Soacha, en los capítulos que siguen se presentan sus particularidades referidas a las políticas públicas de ordenamiento territorial, a los actores del ordenamiento y a las nuevas relaciones urbano-rurales allí presentes. El capítulo cinco está dedicado a Bogotá, mientras que el capítulo seis se consagra a Soacha.

Capítulo 4 Bogotá: políticas públicas de ordenamiento territorial, actores y nuevas relaciones urbano-rurales

En el capítulo anterior se proporcionó la descripción del contexto en el que se desarrolla el actual ordenamiento territorial de Bogotá. Con ello se buscó presentar una variedad de procesos que contribuyen a su reconfiguración territorial. Nuevas leyes y actores del ordenamiento territorial surgen favoreciendo un determinado orden territorial. Este capítulo trata directamente la cuestión de las recientes políticas públicas concernientes al ordenamiento territorial, diferentes perspectivas de los actores acerca del ordenamiento territorial y las nuevas relaciones urbano–rurales presentes en Bogotá. Aquí se examina cómo diferentes actores entrevistados entienden e interpretan las políticas públicas de ordenamiento territorial, los nuevos actores que actúan en el territorio y las nuevas dinámicas urbano-rurales presentes en Bogotá.

El examen de estos aspectos conduce a comprender las ideas y argumentos que sustentan el ordenamiento territorial en Bogotá. Para ello el presente capítulo está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se describen las políticas públicas de ordenamiento territorial que rigen en Bogotá, se hace un análisis de contenido de las mismas y de su efecto sobre el territorio. En la medida en que aparecen los actores se hace una breve mención de éstos para luego presentarlos con más detalle en la segunda

sección. A pesar de la dificultad que implica separarlos, esta división fue hecha con el propósito que quede clara la identificación de los mismos así como su papel en la construcción del orden territorial de Bogotá. Para ello se hace una descripción y análisis de los intereses, los objetivos, las estrategias y las acciones emprendidas por éstos. Se explica cómo esta lógica de acción se relaciona con la nueva geografía de Bogotá, es decir, se expone la dimensión espacial que conlleva la aplicación de las diferentes lógicas de acción de los actores implicados en este territorio. Se cierra el capítulo con la presentación de las nuevas dinámicas urbano-rurales y su relación tanto con las políticas públicas como con los actores.

4.1 Las políticas públicas de ordenamiento territorial para Bogotá

Las políticas públicas en tanto intentos de regulación de los asuntos políticos son formuladas según Lemieux (2009) por actores quienes buscan controlar las decisiones con ocasión de los procesos de emergencia, de formulación o de la puesta en marcha de las mismas, procesos que dan lugar a relaciones de poder entre ellos. Las políticas públicas comprenden formas variadas: decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas (Medellín 2004). El análisis que se presenta a continuación está basado en tres normas, una de carácter nacional, la ley 388 de 1997 que se constituye en el pilar o guía fundamental del ordenamiento territorial a escala nacional y dos de carácter distrital, el decreto que

formula el plan de ordenamiento territorial y el decreto que presenta la política pública de ruralidad. Estos decretos son el 190 de 2004 mediante el cual se compiló los decretos de aprobación y de primera revisión del plan de ordenamiento territorial de Bogotá y el 327 de 2007 sobre política pública de ruralidad del Distrito Capital.

4.1.1 La ley 388 de 1997

En la legislación más reciente sobre ordenamiento territorial desarrollada en Colombia se destaca la ley 388 de 1997 y todas sus reglamentaciones posteriores que sustituyeron la ley 9 de 1989 o de reforma urbana. Una síntesis de las normas reglamentarias se presenta en el Anexo D.

La ley 388 de 1997 surgió en el contexto de la nueva constitución política colombiana expedida en 1991. Esta constitución fue producto de la necesidad de la sociedad colombiana de buscar nuevas formas en la vida política dada la grave crisis de representación política que afectaba la legitimidad de las instituciones estatales. La anterior constitución estuvo en vigor cerca de un siglo. Las constantes crisis sociales y políticas que se presentaron en el país durante su vigencia son la evidencia según Borja (1996) de su fracaso.

En la constitución de 1991 quedaron expresadas las ideas de la democracia participativa y las normas encaminadas a la descentralización administrativa y fiscal. Estas ideas circulaban no solamente en Colombia sino por toda América Latina y fueron promovidas, en especial las relativas a la descentralización, por actores de escala mundial como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Para estos organismos la descentralización así como el régimen de transferencias contribuirían a distribuir mejor el ingreso y reducir la pobreza. Así influyeron para que se adelantaran planes de ajuste fiscal para la región (Gwynne y Kay 1999) con el objeto que la deuda que habían adquirido los países latinoamericanos con éstos durante la década de los ochentas pudiera ser renegociada y pagada. Esta reprogramación de la deuda trajo a su vez unas recomendaciones macroeconómicas. Coraggio se refiere al poder de estas instituciones de la siguiente manera:

...Con la ayuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las políticas económicas y sociales nacionales (el ajuste estructural cada vez más puramente fiscal) tienden a moldearse según el paradigma del mercado libre y el asistencialismo, para apenas aliviar una pobreza que el primero genera en tal magnitud que deviene social y políticamente insostenible... El debilitamiento del estado nacional viene acompañado de aires descentralizadores, pasando responsabilidades pero no recursos a las provincias y a los municipios (Coraggio 2001: 3).

De este modo, se observa como el espacio local se adecua de acuerdo a directivas de origen externo. Es lo que Santos (1996) denomina el proceso racionalizador con contenido ideológico de origen distante y que llega a cada lugar con normas establecidas a su favor.

El título XI de la constitución de 1991, dedicado exclusivamente a los asuntos territoriales, definió la nueva organización político-administrativa del país. Las entidades territoriales que se determinaron fueron los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y quedó prevista la posibilidad de constituir regiones, provincias y áreas metropolitanas. A partir de este momento el municipio es considerado como la entidad fundamental de la nueva división geo-administrativa. La ley 388 de 1997 tomó al municipio para plantear su contenido en función de éste.

El surgimiento de la ley 388 de 1997 se dio en un sentido inverso, es decir, primero se expidió la norma y luego se desencadenó el proceso de ordenamiento territorial en los municipios. Esto produjo en un primer momento inquietud en las alcaldías, pues por una parte tenían que cumplir con una norma y por la otra al enfrentarse a nuevos instrumentos de planificación no contaban con las bases fundamentales para su formulación. Esta forma de construcción de la política pública va en contra del espíritu mismo de la ley. Pues muestra un Estado que impone una dirección política a través de las normas y una sociedad que debe adecuarse a ellas, es decir, no es el resultado de un proceso de construcción conjunta de la política.

La ley 388 de 1997⁴⁵ se fundamenta en tres aspectos básicos: el ordenamiento del territorio debe complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo sostenible. Los grandes objetivos que se plantea la ley 388 de 1997 son establecer los mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y promover la concurrencia armoniosa entre las diferentes entidades territoriales, las autoridades ambientales y las de planificación. Estos objetivos muestran la orientación general a la cual apunta la ley. En la práctica un juego de poderes es el que explica la promoción de un determinado orden territorial, el tema de la función social de la propiedad se hace efectivo en pocos casos, casi siempre son los intereses particulares los que priman y la concurrencia entre diferentes entidades territoriales raramente se presenta.

La visión contrastada acerca de lo que significa la aplicación o no de la ley con respecto al tema de la función social y ecológica de la propiedad se observa en los siguientes dos ejemplos. El primer ejemplo presenta el punto de vista de una funcionaria de la alcaldía mayor de Bogotá⁴⁶, para quien la aplicación de la norma funciona en el sentido en que un espacio privado de uso recreativo para un reducido grupo de personas

⁴⁵ El Anexo E presenta en detalle la estructura de la ley 388/97

⁴⁶ Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2008

pertenecientes a la élite bogotana se convierte en una zona de desarrollo urbano para la ciudad. La entrevistada se refiere al tema del Club el Country ubicado al norte de Bogotá:

... A raíz de un decreto en el 2003 se estableció que la totalidad del área del club debía ser objeto de un plan de reordenamiento. Un plan de reordenamiento es un instrumento de planeación que hace que los usos dotacionales que tienen más de 5 hectáreas puedan transformarse en parte en urbanización y en parte en espacio público. Cualquier club campestre de la ciudad que son equipamientos colectivos privados tiene la posibilidad de urbanizarse a través de un plan de reordenamiento siempre y cuando cedan de manera gratuita las dos terceras partes de su predio. Eso no fue iniciativa del club el Country sino que fue impuesto por la administración distrital en vista de la escasez de suelo que tiene la ciudad para su desarrollo. En este caso se le da al suelo el uso que define la administración en el marco de hacer efectiva la función pública del urbanismo...

En este caso la administración distrital como actor institucional del ordenamiento territorial decide qué es lo más conveniente en términos de desarrollo urbano para la ciudad. El otro ejemplo corresponde al punto de vista de un líder comunitario⁴⁷, para quien la no aplicación de la ley es vista como un problema de abandono de la administración distrital que favorece con su actitud los intereses privados en este caso de las empresas urbanizadoras por encima de la función social y ecológica de la propiedad.

⁴⁷ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

... Hay un proyecto que es el parque inter-local del río Tunjuelito. Eso significa que en términos ambientales hay que dejar al menos 30 metros de ronda. No hay respeto por la ronda. Las curadurías urbanas acaban de otorgar licencia de construcción para un complejo de edificios de apartamentos en un total desconocimiento de normatividades tan fundamentales...

De nuevo la administración distrital juega un rol importante en el ordenamiento del territorio; esta vez con su no actuación permite que otro actor, el curador urbano, se anteponga a la norma que con anterioridad definió el uso del suelo más adecuado a este lugar.

Tres temas sobresalen en la ley 388 de 1997, el establecimiento por primera vez del Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento básico de la planificación municipal, la aplicación de la plusvalía y el tema de la vivienda de interés social. Por su importancia dentro del proceso de ordenamiento territorial, se dedica al análisis del plan de ordenamiento territorial de Bogotá el siguiente apartado de esta misma sección. Los otros dos temas son presentados a continuación.

Un instrumento legal importante por los efectos que produce su aplicación es la plusvalía. De manera general, la plusvalía es el aumento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella. En la ley 388 de 1997 la plusvalía es el incremento en el precio del suelo como resultado de acciones urbanísticas (parcelación, urbanización o edificación de inmuebles). Se genera, entre otros, por la incorporación de suelo rural a suelo de expansión

urbana, la consideración de suelo rural como suburbano o por la modificación en la zonificación de usos del suelo. El distrito participa de esa plusvalía a través del cobro, el cual se hace exigible cuando un propietario solicita licencia de urbanización o cambio de uso del suelo. La ley estipula que la destinación de esos recursos debe ser utilizada para la compra de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, para construir o mejorar infraestructuras viales, áreas de recreación, desarrollo de programas de renovación urbana o de macro-proyectos.

A pesar que Bogotá dispone de este instrumento que le permite apropiarse de parte de la plusvalía y obtener así áreas para vías, parques y equipamientos y recursos para construir obras, según un concejal de Bogotá (Concejo de Bogotá 2009):

... Estas facultades se han ejercido débil e inadecuadamente tanto en Bogotá como en los municipios vecinos. Sus instituciones no tienen capacidad de resistir las presiones de los particulares para que se cambien los usos del suelo y no se tasan y cobren las plusvalías. La magnitud de los negocios en curso, es un caldo de cultivo para la corrupción de alcaldes y concejales....

Esta debilidad en la aplicación de la ley muestra las prácticas que subyacen en la administración pública.

La ley 388 de 1997 se refiere igualmente al tema de la vivienda de interés social. En Colombia hasta la década del ochenta, funcionó un esquema de vivienda en el que el Estado se encargaba directamente de construir viviendas y otorgar créditos y subsidios. A

partir de 1991, la política de vivienda de interés social adoptó el sistema de subsidios a la demanda. Como opción para disminuir el déficit de viviendas que se presenta en Bogotá, el gobierno nacional ha decidido convertir a uno de los municipios vecinos de Bogotá en sitio predilecto para desarrollar grandes programas de vivienda de interés social. Se trata de Soacha. En el capítulo seis se retoma este tema, para explicar que más que una convergencia entre diferentes niveles gubernamentales lo que se presenta es una imposición del nivel nacional a través del desarrollo de los llamados macro-proyectos de interés social nacional. La imposición del gobierno nacional la expresa de la siguiente manera un representante del Consejo Territorial de Planeación de Bogotá entrevistada⁴⁸:

... Los alcaldes de los municipios circunvecinos nos hicieron saber a nosotros que las decisiones se tomaron en el Palacio de Liévano⁴⁹ pero ningún alcalde municipal lo tuvieron en cuenta. Por ejemplo el caso del área de expansión de vivienda en Soacha. Entonces ellos dicen Bogotá nos va a mandar la gente, 100 mil personas, pero el problema no es que nosotros le demos casa, el problema es el equipamiento. ¿Quién le va a poner la luz, quién le va a poner educación a esa gente, quién les va a poner agua y alcantarillado, quién va asumir todos esos gastos y todos esos costos sociales? Son decisiones que han sido intransigentes....

⁴⁸ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

⁴⁹ El palacio de Liévano ubicado en el costado occidental de la plaza de Bolívar en Bogotá, es el sitio a donde funciona la alcaldía mayor de Bogotá.

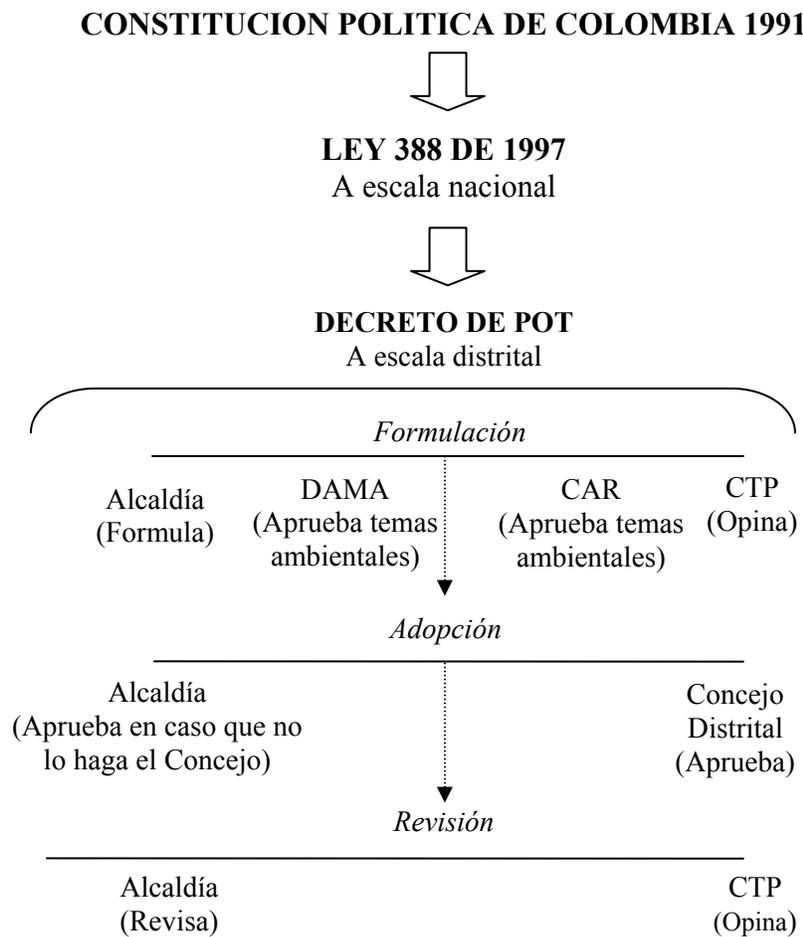
Con la ley 388, en Colombia se dio inicio a lo que en el capítulo dos se llamó el enfoque de ordenamiento territorial. El aspecto más sobresaliente de la ley es la nueva visión del ordenamiento a través de la puesta en marcha de un nuevo instrumento: el plan de ordenamiento territorial.

4.1.2 Decreto 190 de 2004: plan de ordenamiento territorial de Bogotá

El decreto 190 de 2004 es la norma que agrupó los decretos 619 de 2000 de aprobación del plan de ordenamiento territorial de Bogotá y 469 de 2003 referido a la primera revisión del mismo. El análisis que a continuación se presenta se basa en el decreto vigente, es decir, el 190 de 2004. Sin embargo, en algunas ocasiones se hace referencia al decreto de aprobación original. En el Anexo F se puede observar en detalle las etapas por las que pasó del plan de ordenamiento territorial de Bogotá.

Con el objeto de representar esquemáticamente las relaciones entre las leyes e instituciones implicadas en el plan de ordenamiento territorial, la figura 3 presenta un esquema que recoge estos elementos.

Figura 3 Esquema de relaciones entre leyes e instituciones implicadas en el POT de Bogotá



DAMA: Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente
 CAR: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
 CTP: Consejo Territorial de Planificación

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a lo establecido en la ley 388⁵⁰ oficialmente la alcaldía entregó el proyecto de plan de ordenamiento a las dos autoridades ambientales que tienen injerencia en Bogotá, una de carácter regional la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la otra de carácter distrital el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. Varios temas fueron concertados. Sin embargo con la CAR no se llegó a un acuerdo en lo relativo a la expansión urbana y la clasificación del suelo en la zona norte de la ciudad, motivo por el cual fue necesaria la intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

El proceso de concertación de los asuntos ambientales fue bastante difícil. El Ministerio decidió acerca de los temas en discusión excepto el relacionado con la expansión urbana por considerar no tener en el momento suficientes argumentos técnicos para tomar su decisión. Unos meses después en mayo de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente

⁵⁰ La ley 388 señala el papel de cada una de las instituciones implicadas con el plan de ordenamiento territorial. La alcaldía municipal o distrital es la entidad encargada de formular, adoptar y revisar el plan de ordenamiento territorial. En el proceso de formulación, la alcaldía debe someter el plan a consideración de la autoridad ambiental para su aprobación en lo concerniente a los asuntos ambientales. Superada esta etapa la alcaldía debe solicitar opinión del plan al Consejo Territorial de Planeación. Para la aprobación del plan, la alcaldía debe presentarlo al Concejo Distrital o Municipal y si éste no adopta ninguna decisión en el plazo previsto, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

adoptó su decisión al respecto e inmediatamente el alcalde mayor interpuso recurso de reposición para que se revocara en su totalidad lo dispuesto. Como respuesta el Ministerio confirmó su decisión mediante la resolución 0621 del 2000.

Esta dinámica de concertación refleja la tensión que se presenta al imponer una determinada decisión acerca del territorio, por las implicaciones que esto conlleva. Los intereses por la zona en discusión son diversos. Unos defienden su valor ecológico y ambiental argumentando que los suelos en discusión corresponden a la categoría de los más productivos y que la presencia de humedales y reductos de vegetación nativa deben tener un carácter de conservación, para otros la expansión urbana se convierte en una oportunidad de venta de sus terrenos a precios urbanos. Al respecto el Consejo Territorial de Planeación Distrital (2009: 2) opina:

... El modelo de ciudad materializado en las intervenciones previstas en los diferentes instrumentos de planeación urbana, refleja las tensiones entre el Estado colombiano, el gobierno distrital, las fuerzas económicas globales y los múltiples intereses reflejados en los sectores sociales organizados de la ciudad...

De acuerdo a un funcionario de la alcaldía local de Suba⁵¹, esta discusión condujo al replanteamiento posterior de uso del suelo en la zona:

⁵¹ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

... Cuando se estaba formulando el Plan de Ordenamiento Territorial hubo una discusión entre la autoridad ambiental que es la CAR y el distrito frente a la posición de lo que debía ser la zona norte de la ciudad. Producto de los acuerdos se logra definir que una parte de ese territorio norte quede en una categoría de suelo protegido en razón a esa función que cumple y a su oferta agrológica y se define una zona rural. Esa zona rural en la primera versión del POT aparecía en el mapa como una zona residencial nueva, entonces con el acuerdo posterior se define esa zona como rural...

La declaratoria inicial de zona de transición con un alto potencial de urbanización condujo a la elevación de los precios de la tierra, los cuales se mantienen a pesar de la nueva decisión que señala su uso como rural. En este caso se observa como la norma contribuye a la especulación de los precios de la tierra. Una funcionaria de planeación distrital entrevistada afirma⁵² :

... Esta zona dice el Plan de Ordenamiento Territorial y decía el Ministerio que es un área de alta capacidad y de manejo especial. Es un área de producción sostenible agrícola rural. En la actualidad en esta zona hay un porcentaje como del 30% que son cultivos de flores, otro uso es ganadería extensiva por ahí máximo un 15% y otros predios están en lo que llamamos de engorde. Ellos siguen esperando que la norma les permita construir porque es que ellos se han puesto unos estándares de precio del suelo muy alto. Con el Acuerdo 6 de 1990 se decía que toda esta área era de transición, como tenía una alta presión para urbanizar se llamó suburbana, dentro de esas áreas suburbanas daba como usos condicionados la vivienda, entonces en este momento ellos preparan los precios como si fuera esto potencial urbanizable y ahora que la norma con el POT dijo que eso era rural no han querido bajarse de ese techo de precios...

⁵² Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008.

A pesar de las dificultades de la concertación con la CAR, el proceso del plan de ordenamiento territorial continuó. La alcaldía de Bogotá siguió todos los pasos estipulados en la ley 388 de 1997. Así sometió a consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) el proyecto de plan de ordenamiento territorial. Una vez recibidas las recomendaciones del CTPD, la alcaldía presentó el proyecto de plan de ordenamiento al Concejo de Bogotá para su aprobación. Superados los términos de tiempo para su aprobación, el Concejo de Bogotá no aprobó el plan de ordenamiento, por tanto y de acuerdo a la ley 388 de 1997 la administración distrital lo adoptó mediante el decreto distrital 619 de 2000. El plan de ordenamiento se ajustó según lo dispuesto por el Ministerio del Medio Ambiente. Su primera revisión se realizó en el 2003 y en septiembre de 2008 se inició una segunda revisión, proceso que está por finalizar actualmente.

La orientación global del plan de ordenamiento territorial de Bogotá es consolidar el proceso de construcción de la ciudad región⁵³ y buscar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio que permita la creación de nuevas ventajas competitivas, su gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la reducción de la pobreza y el equilibrio en el ordenamiento territorial. En este planteamiento se observa que el propósito de consolidar a Bogotá como una ciudad región contribuye a fomentar los desequilibrios regionales al

⁵³ Conformada el 6 de Julio de 2004 mediante un Acuerdo de Voluntades para el Desarrollo Sostenible Regional entre los gobernadores de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta y los alcaldes de las respectivas ciudades capitales Bogotá, Tunja, Ibagué y Villavicencio. No se crea una región administrativa y de planeación, es un Acuerdo en el que se comprometen a conjugar esfuerzos para el mejoramiento de la productividad, la competitividad, la seguridad humana y el desarrollo sostenible (Alcaldía Mayor de Bogotá et al, 2005: 27).

interior del país al reforzar su primacía como primera ciudad del país. El tema de las ventajas competitivas muestra la relación estrecha que existe entre la orientación del plan de ordenamiento territorial y las tendencias económicas de la globalización. Lo que muestra a su vez la influencia de una ideología que está detrás del plan de ordenamiento territorial, la cual privilegia un modelo basado en la inserción en la economía global. Lo que se busca es la preparación del espacio para que se articule a la dinámica económica. Si bien se plantea la reducción de la pobreza y ésta se ha reducido, lo que se observa es que la distancia que separa a pobres y ricos es cada vez mayor. De acuerdo al PNUD “en Bogotá entre 2002 y 2006 la línea de pobreza bajó de 38.3% a 23.8%. Sin embargo aunque este logro es importante, no se han impulsado políticas que rompan la mala distribución de la riqueza. Las políticas públicas en Bogotá y la nación no se han propuesto luchar contra la concentración” (PNUD 2008: 128).

La discrepancia entre la norma y la realidad está presente. Mientras el plan de ordenamiento territorial va en un sentido, la realidad muestra la existencia cada vez mayor de desequilibrios sociales y territoriales. Un funcionario de la localidad de Suba entrevistado⁵⁴ afirma al respecto:

... El plan de ordenamiento territorial se centró en reconocer ciertas actividades económicas formales. Pero no se dio cuenta que en muchos barrios la gente vive del reciclaje, familias de familias hacen una ruta y van y separan el material frente a sus casas o en los humedales. Ese es un

⁵⁴ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

tema fundamental para nosotros que se reconozca la actividad económica del reciclaje, entonces si no modificamos eso nunca podremos hacer proyectos para ellos...

El tratamiento que se le da al tema rural es otro ejemplo de la divergencia entre lo planteado en la norma y la realidad presente en el Distrito Capital. Según una funcionaria de planeación distrital entrevistada⁵⁵:

... Cuando hicieron la parte rural, la hicieron aquí en lo urbano desde un escritorio y tenemos muy poquitas herramientas normativas para el área rural, todo se está creando. Para la revisión necesitamos saber que le falta al plan de ordenamiento territorial. Por eso estamos haciendo el ejercicio. El año pasado se hizo un borrador de decreto pero con una mirada urbana. No se gestionó el suelo, no se pensó en el campo, cómo desarrollar las actividades, sino desde una mirada urbana se planearon vías, predios para ciclo-rutas...

El plan de ordenamiento territorial de Bogotá define tres grandes tipos de instrumentos: de gestión del suelo, de planeamiento urbanístico y de planificación rural. Una amplia gama de instrumentos de gestión del suelo⁵⁶ se presenta, entre ellos el banco de tierras. Para poner en funcionamiento este instrumento, la alcaldía de Bogotá creó en 1999

⁵⁵ Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008

⁵⁶ Los instrumentos de gestión del suelo son: los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios; el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva; los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial; los bancos de tierras, los distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías, la transferencia de derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

la empresa Metrovivienda, con el objetivo de ejecutar programas de vivienda accesible a los sectores de menores ingresos, focalizando su intervención en las localidades de Bosa y Usme. Su objetivo es urbanizar tierra para promover proyectos de vivienda en reemplazo de las urbanizaciones clandestinas.

Con Metrovivienda en Bogotá se adoptó el nuevo esquema de construcción de vivienda de interés social, en donde el Estado ya no es el constructor sino el que urbaniza y el sector privado construye las viviendas y las comercializa. En la práctica se estimula al sector de la construcción, pero no contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores. Los más pobres tienen dificultades de acceso a los créditos bancarios, la ubicación de los proyectos de vivienda en zonas periféricas de Bogotá sumado al hecho de la falta de vías de acceso rápido hace que el costo de movilización hasta sus lugares de trabajo sea elevado. Además el diseño de la vivienda es criticado. Pues los constructores para hacer rentable su negocio prefieren aumentar la densidad de viviendas afectando directamente la calidad de la misma.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico⁵⁷ constituyen procesos técnicos que contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el plan de

⁵⁷ Los instrumentos de de planeamiento urbanístico son: los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes zonales, las unidades de planeamiento zonal – UPZ, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental las demás reglamentaciones urbanísticas referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital.

ordenamiento territorial y el instrumento base de la planificación rural es la Unidad de Planeamiento Rural cuyo territorio y aplicación se basa en la unidad geográfica de cuenca, cerro o planicie.

La Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) como un instrumento de planeamiento urbanístico plantea un problema en su aplicación, así lo describe uno de los entrevistados⁵⁸:

... La UPZ en términos de gestión del suelo ha traído unos inconvenientes porque por ejemplo hablando del tema de toma de decisiones en el territorio, cuando tenemos sistemas compartidos las decisiones se toman indistintamente porque está a cargo de cada zona y entonces un humedal, un río queda fraccionado porque no hay homogeneidad en los niveles de administración de toma de decisiones...

El modelo territorial propuesto inicialmente en el POT de Bogotá, es decir, en el decreto 619 de 2000 no conservaba ninguna relación con la división político-administrativa vigente. Este se basaba en piezas urbanas y sistemas generales para la zona urbana y en sistemas generales y zonas de uso para el caso de la zona rural. Las piezas urbanas estaban concebidas como grandes territorios que se diferencian entre sí por la intensidad y distribución de los usos, las formas en que estos se manifiestan y la dinámica que generan.

⁵⁸ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

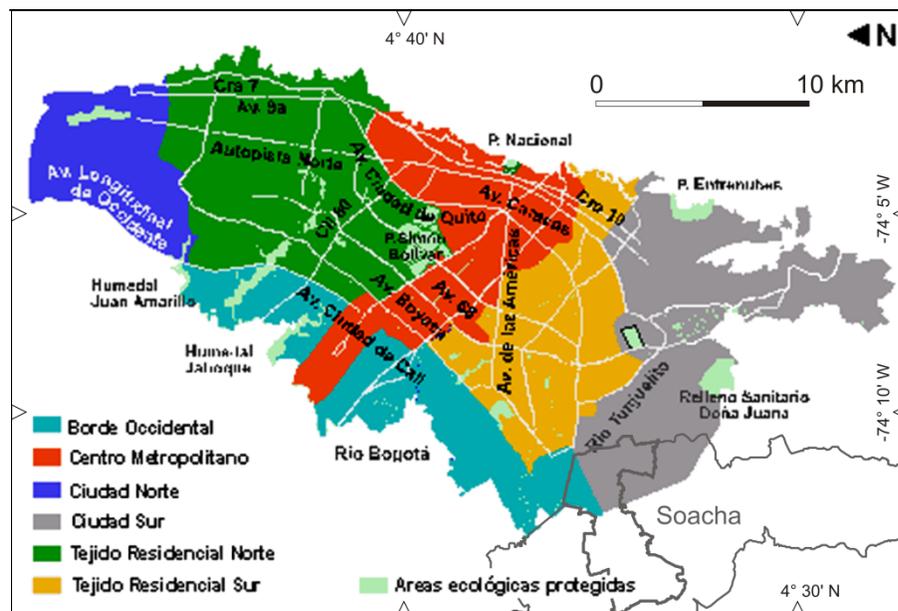
Las piezas urbanas que se definieron entonces eran el centro metropolitano, los tejidos residenciales norte y sur, la ciudad norte, la ciudad sur y el borde occidental. Al centro metropolitano se le otorgaban funciones metropolitanas, regionales y urbanas de mayor jerarquía teniendo en cuenta que Bogotá es la capital de la república, primer centro industrial y financiero del país, primera ciudad de servicios y ciudad núcleo de la región. El tejido residencial norte y el tejido residencial sur se concebían como aquellos que albergan las zonas residenciales vinculadas a los centros de empleo y de servicios y la ciudad norte y la ciudad sur como las zonas de periferia. El borde occidental estaba concebido como un espacio de transición entre las áreas urbanizadas de Bogotá y los municipios vecinos ubicados al costado occidental del río Bogotá (Ver mapa 8).

Los sistemas generales urbanos según este modelo eran el sistema vial, de transporte, de acueducto, de saneamiento básico, de equipamientos y de espacio público construido. Los sistemas generales rurales se concebían como elementos que actúan como mallas que cubren y afectan la totalidad del territorio. Según el modelo, estos eran el sistema de áreas protegidas, el sistema de asentamientos humanos y el sistema vial.

Las zonas de uso se concebían como áreas definidas según las características ambientales, sociales y económicas, como áreas para la producción sostenible, parque minero industrial de Mochuelo y zonas reservadas para el manejo y disposición final de residuos sólidos.

El modelo territorial propuesto inicialmente en el POT para la zona urbana de Bogotá, contribuía al proceso de segregación espacial, al considerar un tejido residencial norte continuo a la zona de periferia norte y otro tejido residencial sur continuo a la zona de periferia sur, lo que en realidad se convertía en dos grandes zonas opuestas separadas por el centro metropolitano.

Mapa 8 Piezas urbanas de Bogotá D.C. según el decreto 619 de 2000

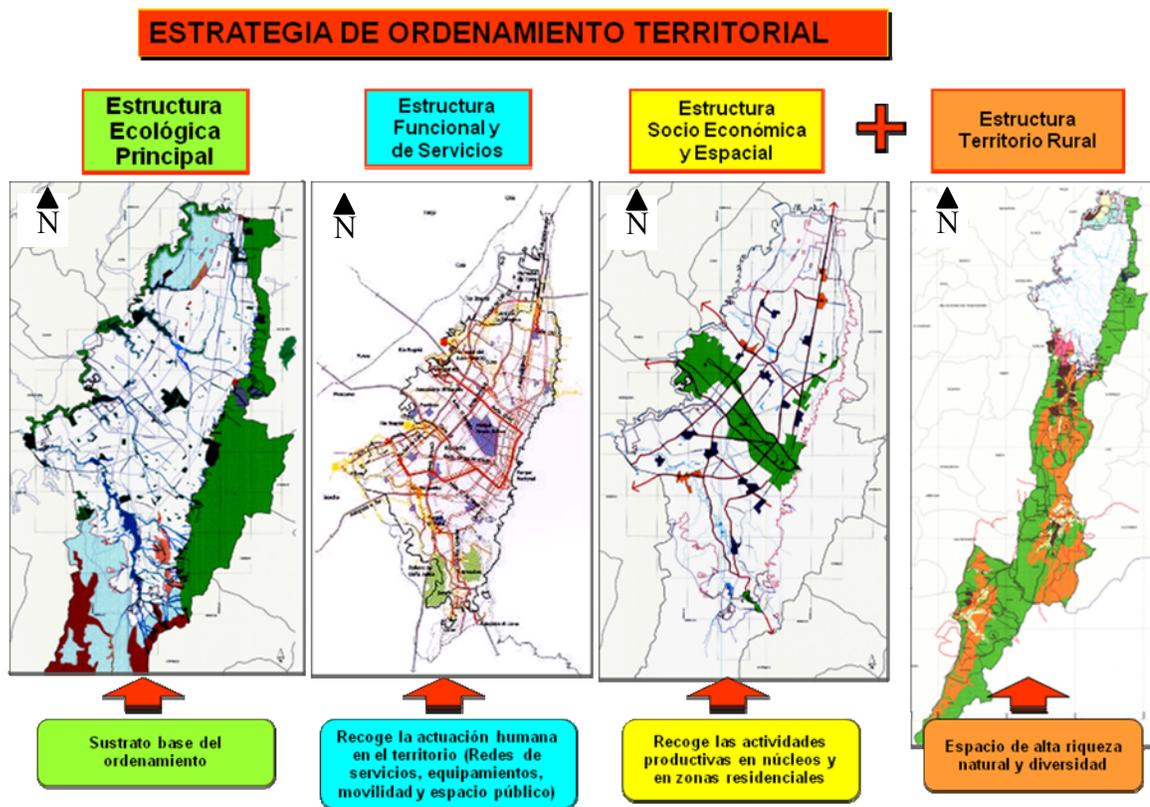


Fuente: Tomado de <http://contenido.metrocuadrado.com/>

Con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial este modelo territorial cambió por otro basado en cuatro estructuras: la estructura ecológica principal, la estructura funcional y de servicios, la estructura socio-económica y espacial, y la estructura del

territorio rural (ver figura 4). Esta nueva concepción vincula el aspecto socio-económico con el espacial y considera para el área urbana una estructura que se conforma a partir de centralidades y para el área rural una estructura basada en piezas rurales.

Figura 4 Estrategia de ordenamiento territorial para el Distrito Capital de acuerdo al decreto 190 de 2004



Fuente: Alcaldía de Bogotá (2009: 7)

Las centralidades se presentan en todo el territorio del Distrito Capital. Concentran actividades económicas y de servicios para garantizar el equilibrio urbano y rural en la prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas y

el desarrollo económico para todos los habitantes del Distrito. Tres tipos de centralidades determina el nuevo POT: centralidades de integración internacional y nacional, centralidades de integración regional y centralidades de integración urbana. Las piezas rurales son unidades geográficas y socioeconómicas que prestan diferentes servicios y funciones en el territorio distrital.

Según el punto de vista de un funcionario de planeación distrital⁵⁹, el modelo territorial que necesita Bogotá debe tener en cuenta su propia dinámica:

... Bogotá es una ciudad urbano rural, Bogotá no puede seguir tomando modelos textuales y literales de otro tipo de ciudades, tiene que darse su propia mirada y su propia visión, tiene que entender que su 74% de área es rural, tiene que entender que hay unas potencialidades, unas ofertas naturales que se dan en una zona amplia de la ciudad, tiene que entender que no se puede dividir la relación ciudad-entorno, Bogotá debe pensar cómo va abordar de manera amigable alrededor de 10 millones de personas...

Con respecto a la importancia dada a los actores locales tanto en el proceso de construcción de la norma como en su revisión, la misma norma describe que los actores asistieron a diversos tipos de eventos de socialización, lejanos a un verdadero proceso de participación. De acuerdo a la caracterización de los problemas asociados a la participación, realizada por el Consejo Territorial de Planeación Distrital (2009: 3):

⁵⁹ Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008

... Uno de los planteamientos más generalizados por parte de las comunidades es la falta de información oportuna y de fácil comprensión sobre el POT. La utilización de un lenguaje técnico en los espacios de participación institucional se ha convertido en un problema para las comunidades... La desmotivación generalizada frente al ejercicio de la participación propuesto desde la institucionalidad es recurrente, pues la ciudadanía siente que lo único que hace es legitimar las decisiones ya tomadas...

El poder de negociación de las comunidades organizadas con otros actores en especial del sector privado queda reducido por los grupos de presión con más poder quienes convierten el plan de ordenamiento territorial en una herramienta para lograr sus intereses. Sin embargo, la comunidad ve en la revisión del plan de ordenamiento territorial que se adelanta actualmente, una oportunidad para participar realmente. El surgimiento de la Red Popular de Territorios Ambientales es un ejemplo de organización para la participación en la revisión del POT de Bogotá. En la segunda sección de este capítulo se hace referencia más en detalle a esta organización.

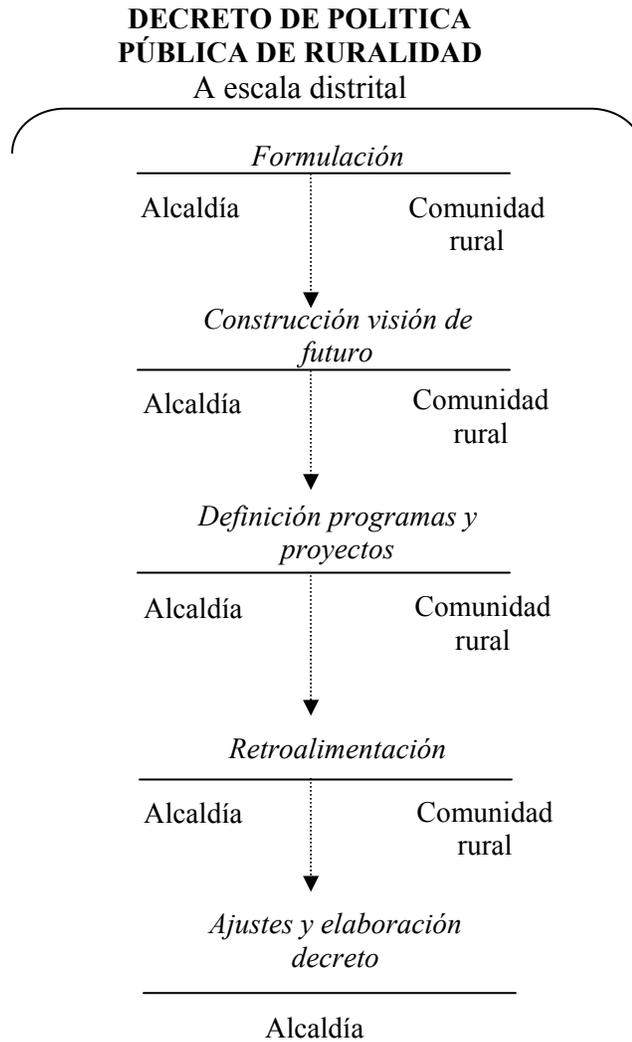
En síntesis, con el plan de ordenamiento territorial se inició no solamente en Bogotá sino a escala nacional una nueva fase de planificación territorial que se inscribe en lo que en el capítulo dos se mencionó como el enfoque de ordenamiento territorial.

4.1.3 Decreto 327 de 2007: política pública de ruralidad del Distrito Capital

Buena parte del Distrito Capital es rural, el 74% de su extensión territorial corresponde a zona rural. Con el decreto 327 de 2007 se adoptó la política pública de ruralidad del Distrito Capital. Ésta fue formulada de acuerdo al marco normativo del plan de ordenamiento territorial de Bogotá en su artículo 27. Las modificaciones a esta norma se establecen en el decreto 234 de 2008 y 479 de 2009. La figura 5 ilustra el proceso de elaboración de la política y las instituciones implicadas.

La construcción de esta política se llevó a cabo en un proceso que inició en marzo de 2004 y terminó en julio del 2007 con la expedición del decreto de adopción. Cinco fases se distinguen en este proceso. Una fase preparatoria de acuerdos iniciales entre la administración y de ésta con las comunidades rurales a través de reuniones, discusiones públicas, conversatorio académico, foros y seminarios. En esta fase se creó una mesa de concertación entre las comunidades y la institucionalidad pública del Distrito con el objeto de acordar acerca de qué es esta política, el papel de la mesa de concertación, la agenda de trabajo, la metodología participativa y la visión de futuro.

Figura 5 Esquema de instituciones implicadas en el proceso de elaboración de la política pública de ruralidad del Distrito Capital



Fuente: Elaboración propia

La segunda fase consistió en la construcción de la visión de futuro, el enfoque, los fundamentos, los lineamientos generales y las grandes estrategias de la política. Esta segunda etapa se realizó fundamentalmente a través de talleres. La tercera fase fue la de definición de programas y proyectos, la cual se llevó a cabo a través de reuniones periódicas y esporádicas durante el 2005. La cuarta fase consistió en la retroalimentación con las comunidades rurales por medio de asambleas y reuniones. La última etapa realizada durante el 2006 fue de ajustes al diseño de la política y de elaboración del proyecto de decreto.

El enfoque participativo en la construcción de esta política pública de ruralidad es un elemento a destacar. En ese sentido la administración municipal que formuló esta política (Alcalde Luis Eduardo Garzón) considera que la participación no es solo una estrategia social y comunitaria, sino igualmente un pilar esencial de la construcción de institucionalidad democrática (Alcaldía Mayor de Bogotá 2006: 9).

Para los funcionarios de planeación distrital así como para los líderes comunitarios la política de ruralidad del Distrito Capital fue construida con un componente participativo importante, se trata entonces de un proceso de construcción conjunta de la política pública. De acuerdo a un funcionario de la Secretaría Distrital de Planeación⁶⁰:

⁶⁰ Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008

... Esa política se empezó a construir a partir del año 2004. Es un proceso que se hizo con participación comunitaria. Se hicieron unos encuentros en las localidades, de esas reuniones se sacó un documento único de ruralidad que es la propuesta de las comunidades rurales, de cómo querían ver su territorio. Fue como el primer insumo. Ese proceso duró 2004-2007. Fue un proceso largo...

Un líder comunitario⁶¹ destaca la participación en la construcción de esta política como el resultado de los procesos sociales de organización:

... Yo creo que la política de ruralidad del Distrito obedece a los procesos sociales de organización y de asumir los derechos las comunidades...El decreto como tal no dice tanto como el proceso que concluyó con el decreto...

La política pública de ruralidad se concibe como una herramienta de gestión del territorio. El objetivo general de la política es garantizar el desarrollo humano sostenible de las comunidades rurales y proteger el patrimonio ambiental del Distrito Capital. Las directrices de la política están basadas en los principios de solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, desarrollo endógeno, sostenibilidad ambiental, participación, integración territorial, corresponsabilidad y subsidiaridad. Sin embargo, en la formulación inicial de la política no quedó claro cuáles son los instrumentos que permiten su

⁶¹ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

realización. De manera muy general se mencionan los programas prioritarios y las entidades encargadas de la coordinación de cada uno de estos programas. El decreto 479 de 2009 especifica que el plan de gestión debe definir programas prioritarios, estructura programática, esquema institucional y mecanismos de financiación. A pesar de ello, esta formulación sigue siendo muy global.

El sistema de gestión señala que las Unidades Locales de Desarrollo Rural son las instancias de coordinación, planeación, concertación, seguimiento y control de la política pública de ruralidad. Además establece que el Comité Intersectorial de Desarrollo Rural, es el encargado de asesorar al alcalde en la aplicación de la política. Debe definir el esquema de gestión de los programas y proponer esquemas de cooperación, coordinación y concertación con los municipios de la región Bogotá-Cundinamarca para el cumplimiento de la política.

Globalmente la política pública de ruralidad del Distrito muestra que su propósito es la integración del sector rural a la planificación distrital para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina. A pesar de la existencia de esta ley, la realidad de los campesinos del Distrito los está conduciendo a la realización de proyectos de vida que no están ligados al campo. En la sección siguiente en el tema

dedicado a los campesinos bogotanos se muestra las formas de vida que asumen estos campesinos en la actualidad. Según un funcionario de planeación distrital entrevistado⁶²:

... Un joven campesino no devenga más de 80 mil pesos al mes⁶³, entonces ser joven y ser campesino implica unas desventajas, una exclusión, lo que hace que esos jóvenes piensen en otro tipo de proyectos de vida que no están ligados al campo...

Otro funcionario de la localidad de Suba entrevistado afirma al respecto⁶⁴:

... En economía campesina hay algo fundamental y es que mientras la mano de obra no esté en la zona disponible ya sea como trabajo familiar o asalariado a través de jornales, las gentes buscan alternativas y esas alternativas los llevan a que pierdan identidad sobre ese territorio. En la población de Chorillos⁶⁵ en parte algunas familias las más antiguas son las que todavía se aferran a eso, pero la mayoría de gente ya depende del cultivo de las flores, de un salario entonces ya se está viendo la transformación...

Para un líder comunitario entrevistado⁶⁶, el nuevo campesino rural-urbano⁶⁷ desarrolla su vida en medio de valores que entrecruzan lo rural y lo urbano:

⁶² Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008

⁶³ El salario mínimo legal mensual vigente en Colombia para el 2008 fue de 461.500 pesos colombianos (Decreto 4965 de 2007), cerca de 230 dólares.

⁶⁴ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

⁶⁵ Ubicada en la zona rural de la localidad de Suba

⁶⁶ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

⁶⁷ Para esta investigación, la expresión campesino rural-urbano se refiere a los campesinos que habitan en la franja que se extiende en un continuum entre lo urbano y lo rural.

... La mentalidad del habitante de lo rural es muy particular. Cuando uno mira un habitante de un barrio popular del sur o incluso un habitante de Yerbabuena al norte alcanza a percibir esa simbiosis o ese momento de transición entre un habitante de una metrópolis y un habitante de una región bien rural...

En lo relativo a la dimensión territorial, la norma señala que se debe armonizar el contexto urbano de la ciudad metropolitana con la zona rural y destaca la importancia de esta última como patrimonio ambiental y ecológico y como suministradora de productos y servicios. La integración del territorio rural se hará de acuerdo con la definición de los sistemas estructurantes de ordenamiento territorial del Distrito. En ese sentido, en la misma política pública se plantea una interrelación de normas del nivel distrital, en este caso con el Plan de Ordenamiento Territorial.

La formulación de esta política pone en evidencia el cambio en la manera como la administración distrital concibe el espacio rural. La idea de un territorio vacío disponible para la ciudad ya no es válida. Según una funcionaria del Distrito⁶⁸:

... En el tema rural ha habido una transformación positiva porque antes las áreas rurales se concebían en Bogotá desde el punto de vista del ordenamiento como el vacío, lo que importa es la ciudad, lo demás es un espacio disponible que se puede ir absorbiendo, entonces no había una política rural, además con ese tema de la urbanización como motor de desarrollo lo que se privilegiaba era el desarrollo urbano y el desarrollo rural ni siquiera estaba en un segundo plano...

⁶⁸ Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2008

Este proceso histórico de desconocimiento de la ruralidad del Distrito propició procesos de marginamiento de las comunidades rurales, lo que a su vez condujo a procesos de resistencia y organización como el que han asumido por varias décadas los habitantes de la localidad de Sumapaz. Según un líder comunitario⁶⁹:

... En un afiche promocional dice “Bogotá también es Sumapaz” para mostrar todo el proceso histórico de desconocimiento... Todo ese discurso diciendo hay que construir democracia participativa, hay que asumir los derechos, entonces llega el momento en que la gente si los asume...

Un resultado de estos procesos organizativos se refleja en la formulación de la política pública de ruralidad del Distrito Capital. Como se observa en la figura 5, a lo largo de todas las fases de elaboración de la política estuvieron presentes las comunidades campesinas.

Fotografía 12 Afiche que promociona la localidad de Sumapaz



Fuente: Archivo personal

⁶⁹ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

4.2 Los actores del ordenamiento territorial de Bogotá

Una de los objetivos centrales de esta tesis es el estudio de los actores. La importancia de la identificación y comprensión de los actores radica en que ello conduce a entender la dinámica de transformación de un territorio y por tanto las diferentes lógicas de acción que intervienen en la ordenación del territorio.

Como hilo conductor del análisis de los actores del ordenamiento territorial tomamos algunos componentes del modelo teórico y metodológico de Bryant (1999) acerca de la dinámica de transformación de una localidad. Éstos son la comprensión de intereses y objetivos de los actores así como la comprensión acerca de qué los conduce a realizar acciones o dejar de hacerlas. Así mismo los elementos de la sociología de la acción de Touraine (1998) referidos a los movimientos sociales como actores productores y transformadores de la sociedad, apoyan este análisis. Algunos elementos específicos del contexto colombiano ayudan a enriquecer el análisis.

Dada la diversidad y heterogeneidad de los actores, el análisis se concentra en cuatro actores los cuales representan categorías diferentes. Estos son: el Consejo Territorial de Planeación Distrital, el curador urbano, los sectores sociales organizados y los campesinos bogotanos. Con ello buscamos presentar algunos de los actores más representativos de la reciente realidad bogotana.

4.2.1 El Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital

El Consejo Territorial de Planeación (CTP) es un actor en el cual se materializan algunas transformaciones importantes que se han dado en Colombia en los últimos años referidas a la manera como se ordena el territorio. La participación para la planeación es una de ellas. Esto se observa en el surgimiento del CTP por mandato de la constitución política de 1991 como instancia permanente de carácter consultivo en el proceso de planeación municipal. Su posterior consideración, en la ley 388 de 1997, como instancia de consulta para la expedición del plan de ordenamiento territorial, concreta aun más su participación en el ordenamiento del territorio.

La composición actual del Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital (CTPD) se presenta en la tabla 5. De la totalidad de sus miembros, 18 forman parte de la mesa directiva liderada por la presidenta, el vice-presidente y la secretaria general.

Tabla 5 Composición del Consejo Territorial de Planeación de Bogotá

SECTOR	ORGANIZACIÓN
Gremios Económicos	Cámara Colombiana de Propiedad Raíz, Sociedad Colombiana de Avaluadores, Federación Nacional de Organizaciones de Vendedores Pertenecientes a la Economía Informal, Cámara Colombiana de la Construcción
Social	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - Subdirectiva Bogotá Cundinamarca, Corporación Viva la Ciudadanía Regional Bogotá, Corporación AVOCAR, UNETE ASOBOGOTA
Juntas Administradoras Locales (JAL)	1 representante por cada localidad, en total 20 representantes
Educativo y Cultural	Fundación Chiminigagua, Asociación Colombiana de Lectura y Escritura
Ambiental	Fundación Muinajema, Fundación Nexos Municipales
Comunitario	Federación de Acción Comunal de Bogotá (2 representantes), Corporación San Luis
Organizaciones de mujeres	Corporación Casa de la Mujer Trabajadora, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares-Centrap-codacop
Consultiva Distrital	Movimiento Cimarrón
Población Indígena	Asociación Cabildos Indígenas de Bogotá
Consejos Distritales	Consejo Distrital Tutelar, Consejo Distrital de Discapacidad, Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, Consejo Consultivo de Mujeres, Consejo Distrital de Cultura, Comité Distrital de Participación Comunitaria, Consejo Consultivo de Ordenamiento, Consejo Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Consejo Distrital de Política Social, Consejo Distrital de Juventud, Consejo Consultivo de Lesbianas Gays Bisexuales y Transgeneristas. En total 11 representantes
Consejos de Planeación Local	1 representante por cada una de las 20 localidades, en total 20 representantes

Fuente: Realización propia basada en Secretaría Distrital de Planeación (2010 b)

Esta conformación del Consejo Territorial de Planeación Distrital es descrita de la siguiente manera por uno de sus miembros entrevistado⁷⁰:

... En la parte general se elige una mesa directiva que es la que dirige el funcionamiento del Consejo. El CTPD trata por lo menos en la teoría de ser un Consejo representativo de sectores, unos de la democracia representativa y otros de la democracia participativa. Entonces se elige desde la democracia participativa en cada localidad. Por eso es Consejo Territorial porque la idea es que se territorialice la participación. De cada localidad tiene que haber un representante de participación y un representante de la democracia representativa y además por la normatividad también se eligen sectores en temáticas, entonces el sector mujeres tiene un representante, cada sector en la ciudad tiene representante y así van a completar un gran número que se supone teóricamente tienen que hacer la representación de la forma cómo funciona la ciudad a través de sus territorios y a través de sus temáticas...

Con esta estructura en la que diversos sectores están representados, los objetivos, estrategias y acciones del CTPD revelan una lógica de acción marcada por la diversidad de intereses de sus miembros. Según el mismo miembro del CTPD entrevistado⁷¹ para los gremios económicos, por ejemplo, este espacio de participación no es importante:

... Las organizaciones de industriales, comerciantes, los gremios económicos son los que menos hacen presión en el CTPD. Tanta es la falta de compromiso que muchas veces prefieren dejar su silla vacía en el CTPD. Ellos tienen otros mecanismos de alcanzar resultados en Planeación, a través del patrocinio político, del lobby político, de los contactos, del trabajo conjunto con los grupos económicos. Ellos no están interesados en trabajar con las bases de la participación, prefieren ir directamente con la cabeza de planeación...

⁷⁰ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

⁷¹ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

La visión que defienden los representantes de las Juntas Administradoras Locales ante el CTPD está asociada a la visión y objetivos que persiguen los partidos políticos a los cuales pertenecen. La mayoría de éstos provienen del Polo Democrático Alternativo, partido de izquierda que en la actualidad está al frente de la alcaldía distrital. Los representantes de organizaciones que trabajan buscando mayor visibilidad como la de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas, reivindican aspectos temáticos, por eso según el mismo entrevistado:

... Unos sesgados temáticamente y otros sesgados territorialmente, entonces se empieza a construir una ciudad de retazos...

Esto significa que el CTPD no actúa como un “monolito homogéneo”, característica que fue señalada en el capítulo dos en la definición de actor colectivo que hace el Diccionario de la Geografía y del Espacio de las Sociedades (2003).

Los temas en los que concentra su trabajo el CTPD son plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial y participación. Las decisiones que toma el CTPD son de dos tipos, unas operativas las cuales son validadas por mayoría y otras de tipo conceptual. Según la presidenta del CTPD⁷² entrevistada:

... Las decisiones sobre un concepto, un proyecto o un plan se realizan de la siguiente manera. La Mesa Directiva toma todas las posiciones independientemente que entre ellas sean contradictorias y todas las

⁷² En la misma entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

defiende al momento de ponerlas a consideración de las autoridades administrativas, quienes deciden...

Lo que implica que este tipo de decisiones son tomadas por fuera del CTPD dado su carácter consultivo. Para otro miembro del CTPD entrevistado⁷³, el proceso de toma de decisiones tiene que ver más con su composición:

... Uno quisiera que la participación fuera democrática, abierta, sin sesgos, pero en un escenario donde lo conforman personas políticas, se empieza a ver el conflicto de intereses, muchas veces no defiende la comunidad sino sus intereses. Por ejemplo los ediles tendemos a ser solidarios entre nosotros, entendiendo que nosotros no solamente representamos los 6 que votaron por nosotros sino que tenemos 3 mil o 4 mil votos detrás que también nos da una representatividad mayor. La verdad es que efectivamente hay sectores en el Consejo Territorial de Planeación bien sea políticos o temáticos que tienen más fuerza que otros y es lógico que se presenten solidaridades y coaliciones, de 70 personas 58 son del Polo Democrático Alternativo entonces se ve el sesgo político en esto, pues la triste realidad será que estas personas en temas que sean políticos siempre van a estar a favor del partido al que representan...

El hecho que el CTPD dependa económicamente de la administración distrital, los limita en su accionar. Esta pérdida de autonomía se refleja por ejemplo en el plan de actividades que propone, el cual al momento de ser desarrollado debe realizarse según los lineamientos de la administración distrital. La entrada en funcionamiento del CTPD se enmarca en el enfoque de ordenamiento que se ha llamado de ordenamiento territorial, el cual supone un proceso participativo importante para la planificación del territorio. En este caso se trata de representantes de la sociedad civil ante un organismo consultivo de

⁷³ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

planificación. El carácter consultivo del CTPD no le permite una incidencia significativa en los procesos de decisión sobre temas territoriales.

4.2.2 El curador urbano

La figura del curador urbano fue creada en 1995 con el decreto 2150⁷⁴ en el capítulo relativo a licencias de urbanismo y construcción. Allí se definió como: “un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción”. La ley 388 de 1997 reguló algunos aspectos referidos al curador urbano y la última modificación acerca de su actuación se presenta en 2003 con la ley 810⁷⁵.

El curador urbano es nombrado por el alcalde mayor de Bogotá previo concurso de méritos para periodos de cinco años. Las principales funciones del curador urbano son: brindar orientación sobre aplicación de normas urbanísticas, emitir conceptos de uso y norma aplicable a un predio, informar sobre procedimientos y costo de licencias urbanísticas y tramitar y expedir licencias urbanísticas (Secretaría Distrital de Planeación

⁷⁴ Mediante este decreto se suprimen y reforman procedimientos o tramites existentes en la administración pública.

⁷⁵ Por medio de la cual se modifica la ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.

2010a). Actualmente en Bogotá existen cinco curadurías urbanas no zonificadas, razón por la cual pueden atender cualquier proyecto urbano o rural del Distrito Capital.

El ejercicio de sus funciones, según Herrera (2004: 137), genera polémica por su doble condición de prestador de servicio cuya remuneración está sujeta al vínculo que lo une con los constructores que son sus clientes y la naturaleza pública de la función que desempeña sujeta al interés general.

La lógica de acción del curador urbano contribuye al desarrollo de proyectos inmobiliarios realizados por las empresas constructoras con más poder cuyo interés es el de la rentabilidad económica a través de la promoción, comercialización y desarrollo de sus proyectos.

4.2.3 Sectores sociales organizados

Las visiones acerca de lo que debe ser el orden del territorio son variadas. Además de la visión oficial expresada en las normas y ejecutada a través de diferentes instituciones del Estado, existe la visión de sectores sociales que se organizan con el objetivo de participar e incidir en el orden del territorio en el cual habitan. A manera de ejemplo a continuación se hace referencia a la Red Popular de Territorios Ambientales, una

organización que surgió en 2008 con el propósito de participar en el proceso de revisión del plan de ordenamiento de Bogotá.

Los intereses de la Red están centrados en el tema ambiental. Sin embargo quienes forman parte de ésta pertenecen a grupos diversos como organizaciones de mujeres, clubes juveniles, asociaciones agrarias, organizaciones de afro-descendientes y organizaciones ambientales. La mayoría de estas organizaciones llevan un trabajo continuo de varios años en su temática particular. Por tanto tienen propuestas específicas para la solución de las problemáticas por ellos trabajadas.

Las expectativas de cambio en la manera de planificar el territorio se ven reflejadas en las afirmaciones hechas por el representante de una de las organizaciones presentes en reunión de la Red⁷⁶:

... Lo que hasta el momento se ha dado es una no-construcción social de la propuesta sino una socialización de las decisiones que se tomaban al interior de planeación distrital. En la metodología para la revisión del POT propuesta por planeación distrital aparecen dos términos nuevos: construcción social y participación...

A pesar de los esfuerzos de la Red por unificar criterios en torno a una construcción colectiva de categorías de análisis para la revisión del POT a través de la concentración del

⁷⁶ Realizada el 3 de octubre de 2008 en el Jardín Botánico de Bogotá, esta forma parte de una serie de reuniones de la Red Popular de Territorios Ambientales en las que participe durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2008.

conocimiento y la experiencia acumulada por el trabajo de las organizaciones, los intereses particulares de éstas priman dificultando el diálogo hacia una propuesta colectiva concreta. Sin embargo, se destaca el interés por organizarse para desarrollar acciones en grupo y para exigir derechos como ciudadanos que habitan en Bogotá, lo que permite afirmar que su enfoque corresponde a lo que Bonnemaïson y Cambrézy denominan la visión culturalista del territorio, así mismo muestra la manera como busca participar en la construcción conjunta de la revisión de esta norma.

El objetivo de la Mesa Ambiental de Cerros Orientales⁷⁷ (2008), una de las organizaciones de la Red, deja ver la idea que éstos tienen de la manera como se debe abordar el tema del orden territorial de Bogotá:

... El objetivo de la Mesa Ambiental de Cerros Orientales es aportar a la construcción de una Bogotá a través de un pacto de convivencia que permita construir una propuesta alternativa al modelo de ciudad que responde a una lógica del desarrollo centrado en el mercado, la acumulación y la propiedad sobre el patrimonio natural...

Su lógica de su acción la expresan de la siguiente manera (Mesa Ambiental de Cerros 2008: 11):

⁷⁷ Los cerros orientales son elementos importantes de la identidad de los bogotanos, forman una especie de barrera natural que circunda a la ciudad en su costado oriental y significan la principal zona verde y fuente de producción de aire para la capital. Se encuentran vinculados a la vida cotidiana de sus habitantes, como puntos de referencia, potencialidades ambientales y lugares de recreación. Los cerros de Monserrate y Guadalupe están siempre presentes en el paisaje de la ciudad y en la vida cotidiana de los bogotanos (Bermúdez, 2010).

... Recorremos y visitamos nuestros barrios y veredas, conversamos, escuchamos y buscamos soluciones colectivas, recogemos las historias de nuestros abuelos, escribimos y trabajamos sobre mapas y cartografía social, estudiamos y discutimos los documentos, textos y libros que tienen información sobre nuestro territorio, realizamos colectivamente las propuestas y las desarrollamos en consenso...

Los términos manejados por esta organización como pacto de convivencia, cartografía social y construcción colectiva de propuestas, entre otros, muestran el manejo de un enfoque culturalista de ordenamiento territorial.

4.2.4 Los campesinos bogotanos

Con las nuevas relaciones urbano-rurales presentes en Bogotá, nuevos comportamientos han asumido los campesinos. La sección final de este capítulo trata diferentes aspectos de estas nuevas relaciones urbano-rurales en las que están presentes los campesinos rural-urbanos. En esta parte se analizan los campesinos en tanto actores del ordenamiento del Distrito Capital.

El cruce de valores rurales y urbanos se sintetiza en los nuevos campesinos bogotanos. Una variedad de formas de vida han asumido los campesinos en su relación con lo urbano. Los campesinos de la localidad de Suba mantienen sus pequeñas huertas para autoconsumo y al mismo tiempo se insertan en el mercado laboral de las empresas de flores para la exportación que se han instalado en este sector. En su relación con la vida urbana

frecuentan los centros comerciales de la localidad como el Bulevar Niza⁷⁸ el cual estuvo considerado por muchos años como el más elegante de la ciudad y en el que actualmente confluyen diferentes grupos sociales.

Algunos campesinos de la localidad de Chapinero se insertan en labores de jardinería, actividad nueva resultante de la llegada de los habitantes neo-rurales a la zona rural de esta localidad (Vereda El Verjón Bajo) que instalan allí sus viviendas. La mayoría de familias campesinas de la vereda se ubican en minifundios donde desarrollan su actividad agropecuaria, base de su sustento. El hecho de estar en un área de reserva forestal hace que tengan muchas restricciones en cuanto a las formas productivas que desarrollan. Igual sucede con los campesinos de la localidad de Santa Fé quienes están localizados en los cerros orientales, zona orientada a la conservación.

Los campesinos de la localidad de San Cristóbal se ubican en una zona suburbana donde coexisten ladrilleras, zonas residenciales, bosque alto-andino y barrios subnormales por encima de los 3.200 m.s.n.m. Generalmente vienen de otras zonas rurales del país y su dinámica de vida cambia al ocuparse como empleados en la ciudad.

⁷⁸ Centro comercial construido a finales de la década del ochenta. Actualmente cuenta con aproximadamente 300 establecimientos comerciales que incluyen tiendas de ropa, de discos, almacenes de arte y decoración, atracciones mecánicas y servicios bancarios. Posee además salas de cine, casino, salón para eventos y zona de comidas. Su arquitectura se integró con el conjunto residencial Niza, desarrollo urbanístico planificado de Bogotá para estratos socioeconómicos altos.

Usme, localidad primordialmente rural padece los efectos de la presión urbana creada por el desbordamiento de la ciudad y por los proyectos urbanísticos que allí se desarrollan. En esta localidad se encuentran los campesinos de la vereda Los Soches los cuales a través de un proceso de resistencia contra la expansión urbana desarrollaron el proyecto de agroparque de la vereda como alternativa. Esta propuesta se concretó entre los años 2001-2003 con la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento y Manejo del Agroparque Los Soches⁷⁹, cuya orientación es la adopción del agroturismo como opción productiva, buscando el enriquecimiento del sistema productivo, el fortalecimiento de la comunidad y de la infraestructura y el mejoramiento de la seguridad alimentaria de la comunidad. Esta visión del territorio ha favorecido tres aspectos importantes para la comunidad campesina de los Soches: el reconocimiento en normas urbanas de su condición de frontera urbano-rural, la generación de ingresos alternativos y el afianzamiento de su identidad.

Wanderley (2000) menciona que en la actualidad la población rural aparece en la sociedad reivindicando una paridad con los ciudadanos urbanos y agrega que una vez superada esta etapa emerge la reivindicación por la diferencia. Este elemento teórico nos ayuda a entender el proceso de resistencia adelantado por los campesinos de Los Soches.

⁷⁹ Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y Corporación Suna Hisca. 2003. *Plan de Ordenamiento y Manejo del Agroparque Los Soches*. Bogotá.

Sumapaz es la única localidad bogotana totalmente rural (ver Anexo A sobre extensión y tipo de suelos de las localidades de Bogotá). De acuerdo a uno de los entrevistados⁸⁰ tres aspectos son determinantes para quienes habitan allí:

... Quienes habitan en Sumapaz están mediados por normatividad, por condiciones de suelo, por condiciones de conflicto armado. Algunos se asentaron y rompieron esa posibilidad de preservación de la condición natural de páramo o sea se convirtieron en productores de papa y arveja. Ahora están mediados por la ley de páramos y de aguas...

La localidad de Sumapaz se encuentra ubicada en su mayoría en zona de páramo, semiplanicie cubierta por una flora única en el planeta que es capaz de retener enormes cantidades de agua (Carrizosa 2007: 5). Esta característica convierte a la zona en una de las más grandes generadoras de recursos hídricos de Colombia, de allí el interés no solo de la administración distrital como principal abastecedor futuro de agua para la zona urbana de Bogotá sino de empresas multinacionales interesadas en la comercialización del agua. En 1974 un área importante de la localidad fue declarada como parque nacional natural, además la zona alta de la localidad de Sumapaz se ha constituido en una parte importante del corredor de seguridad más tradicional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Una situación paradójica que desde principios de la década pasada fue señalada por Fabio Zambrano y Vincent Gouëset (1992: 1067) sigue vigente aunque con

⁸⁰ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

menos intensidad, esta tiene relación con la pertenencia del alto Sumapaz que forma parte del parque natural al distrito capital.

Para estos autores el Estado colombiano no maneja la totalidad del territorio de la capital nacional y su legitimidad es disputada en las puertas mismas de la ciudad de Bogotá. Esta zona del distrito está bajo control de las FARC. Sin embargo la presencia del ejército a través del Batallón de Alta Montaña desde el 2002 en la zona ha producido su repliegue.

La diversidad de actividades a las que se dedican en los campesinos bogotanos muestra que la concepción de campesino relacionada únicamente con la producción agrícola para la subsistencia y comercialización de excedentes no es suficientemente explicativa. Además como consecuencia de las transformaciones en las que están inmersos se constituyen en actores que también contribuyen a moldear la nueva geografía de Bogotá.

4.3 Nuevas dinámicas urbano rurales en Bogotá

El análisis de la dinámica urbano-rural de Bogotá se constituye en uno de los objetivos específicos de esta tesis. Como quedó expuesto en el capítulo uno, las categorías conceptuales que permiten entender la nueva dinámica urbano-rural de Bogotá son las desarrolladas por Davis (2007) acerca de la transformación estructural que opera a lo largo de un continuum urbano-rural y el concepto de nueva ruralidad.

Según Davis en ese continuum urbano-rural se presenta una densa red de interacciones que une los grandes nodos urbanos a sus regiones circundantes (op.cit.). Esta idea se complementa con lo señalado por Kay (2008) en el sentido que la nueva ruralidad se muestra como un hecho empírico que muestran la naturaleza de los cambios que allí se suceden. En el caso de Bogotá y los municipios vecinos varias interacciones se presentan.

Una de las interacciones se refiere a un fenómeno que se presenta no solamente en esta zona sino a escala nacional, se trata de la decadencia de la agricultura, básica para la seguridad alimentaria, y su reemplazo por la agroindustria, en este caso de flores para la exportación. Fajardo (2010b) explica la crisis agrícola a escala nacional como consecuencia del modelo de desarrollo agropecuario que se instaló en la década de los noventas, caracterizado por la persistencia del latifundio y reforzado gracias a la convergencia del narcotráfico con sus capitales invertidos en propiedades rurales y del paramilitarismo al servicio de los hacendados. Agrega además que:

...Durante esta década resultaron afectadas la mediana y pequeña agricultura productora de alimentos, circunstancia ocurrida a nivel mundial como resultado de decisiones de los centros de poder sobre la localización de la producción agrícola y la reconfiguración del comercio de materias primas y alimentos que incidió en la desaparición de más de 700 mil hectáreas de cultivos en Colombia durante este período. (Fajardo 2010b: 3).

Para Fajardo (op. cit.) el agravante en Colombia es que este proceso es además el resultado de la acción de intereses empresariales aliados con el Estado para dar paso a las agriculturas de plantación durante los últimos 15 años, trayendo como consecuencia el desplazamiento masivo de comunidades y procesos de apropiación de sus tierras, la reconfiguración de las actividades agrícolas así como del inventario de las exportaciones. Según Molano (2008) en Colombia la entrega de tierras a los grandes inversionistas ha sido una de las características de la política agraria de los últimos gobiernos.

La palma aceitera o palma africana es uno de los nuevos cultivos. Su expansión por diferentes regiones del país, forma parte del programa de comercialización de combustibles de origen vegetal iniciado en 2001 con la ley de alcohol o ley 693 de 2001 y del propósito del gobierno nacional de sustituir los combustibles fósiles expresado en la ley 939 de 2004 y en el plan nacional de biocombustibles de 2007 (Fajardo 2010a). En zonas rurales de Bogotá y en municipios vecinos a ella como Chía, Madrid y Funza la producción de alimentos especialmente de hortalizas que abastecía los mercados bogotanos, pasó a un segundo plano dando paso a la implantación y expansión de la agroindustria de flores para la exportación. Esta producción se instaló allí, entre otros, por la cercanía con el aeropuerto internacional de Bogotá el cual facilita su transporte hacia el exterior del país. En el mapa 2 se observa que estos municipios forman parte del primer anillo metropolitano, el más adyacente al Distrito Capital. La política de promoción de exportaciones ha contribuido a la consolidación de este tipo de agroindustria.

Las consecuencias ambientales y sociales de esta agroindustria son nefastas tanto por el uso intensivo de agroquímicos y la utilización de aguas subterráneas para su producción como por los efectos negativos en la salud y en las condiciones salariales de los trabajadores, predominantemente mujeres jóvenes que habitan en su mayoría en Bogotá. Así mismo, ha propiciado durante los últimos años la instalación de un grupo importante de masas obreras que viven en condiciones de extrema densidad residencial como sucede en el municipio de Madrid. Una característica de este tipo de trabajo es la flexibilidad laboral reflejada en la subcontratación con empresas de servicios temporales, las cuales realizan contratos a término fijo y de corta duración o con cooperativas de trabajo asociado donde se pasa de un contrato laboral a otro civil sin posibilidad de sindicalizarse.

Estas características ambientales y de empleo de la zona metropolitana de Bogotá, aparecen también en muchas zonas rurales del resto del país con sus particularidades propias. Así por ejemplo, en la zona de Urabá “varias empresas ganaderas y productoras de palma africana ocuparon ilegalmente más de 21 mil hectáreas mediante compras fraudulentas a supuestos propietarios, talaron los bosques y construyeron en ellas vías, canales de drenaje, tendieron cables y establecieron ganados” (Fajardo 2005). Adicionalmente, los campesinos desposeídos de sus territorios han sido obligados a regresar a sus antiguas tierras para convertirse en proveedores para las plantas de procesamiento de propiedad de las empresas palmeras en calidad de aparceros o como jornaleros de las plantaciones (op. cit.), lo cual muestra el deterioro de sus condiciones laborales.

Otra interacción importante entre Bogotá y sus vecinos se refiere a la vivienda. Como consecuencia de la expansión del área de influencia de Bogotá, los municipios más cercanos han servido para la solución de viviendas de diversos sectores de la sociedad. Soacha ha servido para el desarrollo de vivienda para niveles socioeconómicos bajos y medios, mientras que Chía, Cota y La Calera ubicados en el primer anillo metropolitano también han servido para la solución de vivienda en este caso de clases medias y altas.

Otro tipo de vivienda más relacionado con la búsqueda de un mejor paisaje ha tomado fuerza en los últimos años en Bogotá. En la zona rural de la localidad de Chapinero se ha generalizado la instalación de grupos poblacionales con altos recursos económicos que adquieren terrenos para construir sus viviendas. La motivación principal de los nuevos instalados es la calidad del ambiente y del paisaje en su búsqueda de una calidad de vida mejor. Éstos se caracterizan por tener un modo de vida urbano en una casa insertada en un ambiente rural, con ello buscan aprovechar las ventajas de la cercanía con la ciudad y al mismo tiempo el disfrute de un ambiente más sano. Por tanto, el cambio de uso del suelo es evidente, sumado al hecho que en muy pocos casos quienes allí se instalan se interesan por la producción agrícola, derivado de la condición que genera la presencia de una característica urbana en zona rural. Así mismo, los efectos en el incremento del precio del suelo son casi inmediatos. El tipo de relaciones instauradas por estos nuevos residentes con

los campesinos rural-urbanos que habitan en esta zona, es descrito con claridad por un entrevistado⁸¹:

... Los campesinos de la localidad de Chapinero están cuidando los chalets de los habitantes urbanos que por su nostalgia compran un chalet para disfrutar del panorama pero en cuanto a la producción nada, entonces a ese campesino solo lo tienen para las nuevas actividades que es la de ornato, o sea arreglar el jardín o el caminito ...

Una tercera interacción importante está relacionada con las nuevas actividades económicas desarrolladas por Bogotá y por los municipios vecinos. El aumento progresivo de Bogotá hacia la especialización en la prestación de servicios ha propiciado, entre otros, la consolidación de un importante número de colegios privados en la zona rural de la localidad de Suba. Así mismo en el sector limítrofe del distrito capital con el municipio de Chía la presencia de universidades, centros recreativos o sedes campestres de las mismas es una característica a destacar en esta zona. Un funcionario⁸² de la localidad de Suba entrevistado afirma:

... En la zona rural de Suba predominan haciendas, agroindustria de flores, colegios y clubes campestres. En este momento estamos viendo la cantidad de colegios que están en esta zona que son como unos 20 colegios privados de grandes extensiones que no han tenido en cuenta ninguna norma...

⁸¹ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

⁸² Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

Las nuevas interacciones urbano-rurales de Bogotá muestran la intensificación del movimiento de personas, bienes, servicios, informaciones, productos y capitales. Las afirmaciones de una funcionaria de planeación distrital entrevistada⁸³ hacen referencia al movimiento poblacional diario que se presenta en una zona rural de Bogotá:

... En la Unidad de Planeamiento Rural Norte aunque aparentemente no pernoctan más de 800 personas, en el día hay una población flotante como de 3000-4000 personas entre estudiantes, jornaleros, floricultores. Las personas que viven allí en su mayoría se van a trabajar a la zona urbana de Bogotá...

Los trazos rurales en la zona urbana de Bogotá siempre han estado presentes, sin embargo desde hace algunos años han tomado fuerza los proyectos de agricultura urbana iniciados por la alcaldía de Luis Eduardo Garzón a través del Jardín Botánico de Bogotá. Este proyecto se planteó como parte del programa de gobierno Bogotá sin Hambre, buscando un complemento a la canasta familiar de las familias de más bajos recursos de Bogotá.

El análisis de los campesinos como actores que contribuyen a moldear el ordenamiento territorial de Bogotá y de las nuevas interacciones urbano-rurales conduce a la afirmación que la pluri-actividad a la que se enfrentan los campesinos bogotanos y la multifuncionalidad del continuum urbano-rural es el reflejo de grandes transformaciones

⁸³ Entrevista realizada el 24 noviembre de 2008

tanto urbanas como rurales producidas por diversos procesos encadenados entre sí, entre ellos la mundialización y sus efectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Síntesis

Cabe preguntarse por qué en Colombia surge una ley como la 388 y después se desencadena el proceso de ordenamiento territorial no solamente en Bogotá sino en todo el país, cuando generalmente en el proceso de formulación de la ley sucede lo contrario. La respuesta conduce a examinar la manera como el Estado colombiano formula sus políticas públicas, en este caso se trata de una imposición. Es la visión del Estado acerca del orden territorial que debe seguir el país. Este no es el único ejemplo. El decreto por el cual se justifica la realización de macro-proyectos de interés social nacional se sobrepone a las normas que determinan el ordenamiento territorial distrital y municipal.

El tema de la difícil concertación en la formulación de la norma como en el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá deja ver la tensión que se presenta entre diferentes actores cada uno defendiendo su visión particular de territorio. Por el contrario, en la formulación de la política pública de ruralidad del Distrito se destaca la concertación de los temas que trata la política a través de un proceso de construcción conjunta importante. Así mismo muestra un reconocimiento por parte de la administración del Distrito Capital del territorio bogotano no solamente como aquel que está poblado por

habitantes urbanos sino también, aunque minoritariamente, por una población rural importante que contribuye a darle una dinámica particular a Bogotá.

El cruce de escalas de intervención local, distrital, regional, nacional y mundial le impregna un constante movimiento al Distrito Capital. Según Lussault (2003: 41): “la organización del espacio geográfico a todas las escalas resulta de la combinación de acciones espaciales, constituye un proceso multi-racional, donde coexisten lógicas múltiples, donde los controles son parciales, donde el desorden y la divergencia no le dan paso al orden y a la convergencia” [Traducción libre]. Estas diversas lógicas están presentes en Bogotá, a donde existen actores que si bien no están presentes físicamente en el territorio si inciden fuertemente en él a través de sus ideas y de otra parte están los actores que se encuentran a diario con la cotidianidad bogotana como los campesinos que tienen que adecuarse a nuevas características y nuevas formas no solamente espaciales sino de relacionamiento, o aquellos actores que surgieron justamente en un ambiente de participación y democratización luego de la expedición de la nueva constitución colombiana en 1991, estos actores como el Consejo Territorial de Planeación Distrital en la práctica no ha tenido un impacto importante ni en la manera de hacer la planificación ni en las decisiones pues finalmente sigue primando el poder de la alcaldía mayor. Se destaca el surgimiento de nuevos actores como los sectores sociales organizados que no limitan su trabajo a la participación en eventos precisos sino que trabajan continuamente en la búsqueda de transformar realmente el territorio a donde habitan.

Es interesante observar que muchos de estos actores se encuentran en lo que he denominado una franja o continuum urbano-rural. Justamente por tratarse de un espacio en transformación nuevos actores están presentes. Las relaciones urbano-rurales bastante fuertes muestran a su vez los desequilibrios territoriales los cuales son reforzados con las normas.

Capítulo 5 Soacha: políticas públicas de ordenamiento territorial, actores y nuevas relaciones urbano-rurales

El presente capítulo está dedicado al municipio de Soacha. Aquí se desarrollan tres aspectos: las recientes políticas públicas concernientes al ordenamiento territorial, las diferentes perspectivas de los actores acerca del ordenamiento territorial y las nuevas relaciones urbano–rurales presentes en Soacha. Al igual que en el capítulo anterior se examina la manera como diferentes actores entrevistados entienden e interpretan estos aspectos, esta vez de Soacha. Con ello se busca no solamente la comprensión de las ideas y argumentos que sustentan el ordenamiento territorial en Soacha sino además mostrar que el hecho de ser vecino y ser el único municipio conurbado con Bogotá, a pesar de la existencia de otros procesos en formación de conurbación con municipios como Mosquera y Funza al occidente del Distrito Capital y con Chía y Cota al norte, influye fuertemente en el orden territorial de Soacha.

Para desarrollar estas ideas el presente capítulo está estructurado de la siguiente manera: se inicia con una descripción y análisis de contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial que rigen en Soacha y su efecto sobre el territorio. Enseguida se presenta a los actores a través de la descripción y análisis de los intereses, objetivos, estrategias y acciones emprendidas por estos, así como la relación existente entre su lógica espacial y la nueva geografía de Soacha. La parte final del capítulo trata sobre las nuevas dinámicas urbano-rurales allí presentes.

5.1 Las políticas públicas de ordenamiento territorial para Soacha

Dos normas se seleccionaron para el análisis de las políticas públicas de ordenamiento territorial que rigen para Soacha, estas son la ley 388 de 1997 y el Acuerdo 046 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha. El capítulo anterior trató lo relativo a la manera como fue construida la ley 388 de 1997 y al análisis de contenido de la misma, este capítulo se refiere a los efectos de su implementación en el municipio de Soacha.

5.2.1 La ley 388 de 1997 y su implementación en Soacha

La aplicación de ley 388 de 1997 se inicio en Soacha con la formulación del plan de ordenamiento territorial del municipio. El siguiente apartado de esta misma sección se dedica al análisis del plan de ordenamiento territorial de Soacha. La visión de un funcionario de la administración municipal⁸⁴ acerca del significado de la ley 388 de 1997 es la siguiente:

... Yo soy poco objetivo con esta ley porque me parece muy buena. Yo pienso que la ley es un poderosísimo instrumento de gestión del suelo urbano. En el caso de Soacha estamos aplicando la ley. Eso le va a permitir al municipio contar con un proceso ordenado de desarrollo,

⁸⁴ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

además le permitirá contar al municipio con recursos importantes de plusvalías. Todo eso se puede hacer por la ley 388 y se da una condición que para mí y para la administración son muy importantes y es que se permiten instrumentos transparentes de relacionamiento entre los propietarios de la tierra y el municipio. Aquí no se establecen relaciones con base en la clientelización del Estado sino con base en la aplicación de normas claras y precisas entre los dueños de la tierra que son los terratenientes urbanos o los promotores de áreas de expansión y el dueño de las normas que es el municipio...

En esta visión, la aplicación de la norma es básica para el relacionamiento entre los propietarios de la tierra y la administración municipal. Sin embargo, en la práctica existe la norma pero no los mecanismos para su aplicación, así lo expresa otro funcionario de la administración entrevistado⁸⁵:

... La norma pues es muy buena porque nos da a nosotros muchas herramientas pero el problema es que nosotros no la sabemos aplicar. Debe hacerse un reglamento interno de procedimiento y aplicación de esa norma...

Otro aspecto de la aplicación de la ley 388 de 1997 en Soacha es el referido al tema de la vivienda de interés social. Soacha es visto por el actual gobierno nacional como uno de los municipios predilectos para desarrollar grandes programas de vivienda de interés social. Mediante la expedición de leyes y su aplicación tal como el decreto que determina los macro-proyectos de interés social nacional (Decreto 4260 de 2007) el gobierno nacional se impone por encima de otras normas. A través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el gobierno nacional identifica y determina los macro-proyectos.

⁸⁵ Entrevista realizada el 29 de octubre de 2008

Estos macro-proyectos son “un conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país” (Decreto 4620 Artículo 1). El macro-proyecto “Ciudad Verde” planea construir treinta y dos mil viviendas para suplir la demanda de Soacha pero sobre todo para disminuir el déficit que se presenta en Bogotá. En este caso el poder del gobierno nacional se impone frente al municipal, es decir se comporta como un Estado que interviene puntualmente en reacción a una necesidad y escoge el territorio para implementar su decisión.

La tensión entre los niveles administrativos es evidente. Así la expresa un funcionario de la administración municipal entrevistado⁸⁶:

... En el tema de vivienda ha habido un problema bastante complicado, el municipio no ha sido tenido en cuenta en las decisiones sobre macro-proyectos urbanos, esto fue una decisión que tomó el gobierno nacional con apoyo del gobierno distrital...Nosotros reconocemos la necesidad de tener una interlocución en una posibilidad de aportar en la solución de la vivienda de toda la región, ese proceso debe permitir establecer relaciones equitativas entre las necesidades de la región y las posibilidades de los municipios que vamos a tener que aportar tierras para resolver un problema del desborde de Bogotá ...

⁸⁶ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

Según el miembro de una organización social de Soacha entrevistado⁸⁷ se trata de un negocio de tierras:

... Han acomodado las leyes para que en cualquier momento el Estado pueda intervenir en un territorio. El primer macro-proyecto se va a adelantar en Soacha, donde van a intervenir tierras que curiosamente son de terratenientes. Es indiscutible que una zona catalogada como rural va a ser comprada como urbana...

Esto confirma el tipo de urbanización que se ha desarrollado en Soacha, en donde están presentes la urbanización informal y la formal. Esta última se desarrolla a partir de un modelo especulativo, es decir, grandes propietarios de tierras ubicadas en zonas periféricas y adquiridas a precio de suelo rural, venden estas propiedades a precio de suelo urbanizable.

El desarrollo de la vivienda en Soacha está estrechamente ligado a su vecindad con Bogotá. Según el plan de desarrollo de Soacha (2008:32), vigente actualmente, el análisis de la morfología de la ciudad en las últimas cuatro décadas muestra un intenso proceso de crecimiento y expansión. Esta transformación produjo un tránsito de forma autónoma e independiente a la de periferia irregular gravitando sobre la gran capital. El desarrollo de la urbanización informal en zonas adyacentes al Distrito Capital muestra la concentración espacial no solamente de viviendas precarias sino además la concentración de población en condiciones de extrema pobreza. El proceso de poblamiento de los últimos años en Soacha

⁸⁷ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

se explica por la migración interna desde ciudades pequeñas o de zonas rurales de pobladores en búsqueda de la cercanía con Bogotá. La tendencia futura es la recepción de pobladores bogotanos por la fuerte presión que ejerce el crecimiento y la concentración de población en Bogotá, tendencia reforzada con programas del gobierno nacional como el desarrollo de macro-proyectos de vivienda de interés social. Para un miembro del Consejo Territorial de Planeación de Soacha entrevistado⁸⁸, el crecimiento desbordado de vivienda se debe a la falta de planeación territorial:

... Esa expansión urbana terrible de Soacha en 15-20 años se desbordó, ya es incontrolado y ese crecimiento de vivienda pues generó unos desbordamientos sociales terribles. Imagínese una vivienda informal tukurizada con promedio de 6-7 o más personas, cuánta carga de necesidad le está generando al municipio, desde la óptica del planeamiento territorial Soacha no ha hecho planeación territorial. Se le salió de las manos, intentó organizar territorio y ahí estamos todavía en el intento de que se organice un poco más...

Otro entrevistado⁸⁹ miembro de una organización ambiental de Soacha muestra que el principal problema de Soacha es el estar unido con Bogotá en el borde sur y describe cómo eso ha condicionado el modo de vida del municipio:

... El estar unido a Bogotá donde están las localidades más pobres que son Usme, Ciudad Bolívar y Bosa, eso ha implicado y ha condicionado el modo de vida del municipio de Soacha. Hacia los años setenta con la llegada de la industria hubo presión sobre algunos terrenos para hacer invasiones. Luego cuando surgió en Bogotá el estatuto orgánico, el

⁸⁸ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

⁸⁹ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

urbanismo ilegal y las invasiones empezaron a ser perseguidas y a actuar sobre esos territorios y generar procesos de vivienda en Ciudad Bolívar, Usme y El Tunal. Eso presionó a que los urbanizadores profesionales piratas se vinieran para un territorio mucho más pequeño sin una capacidad técnica de planificación y sin una orientación política clara. Entonces hubo dos fenómenos, uno la consolidación industrial de Soacha y los terrenos que se volvieron atractivos para los urbanizadores piratas y también nuevos procesos de urbanizaciones formales de estratos bajos. Entonces eso desestabilizó el territorio...

Otros dos aspectos según el mismo entrevistado han contribuido a la expansión del urbanismo ilegal en Soacha:

... El bajo precio del suelo contribuyó a la consolidación de sectores ya constituidos como Altos de Cazucá, Ciudadela Sucre o la zona limítrofe con la localidad de Bosa. El surgimiento de nuevos procesos de invasión se debe a nuevos fenómenos donde los desplazados del país llegan y siguen llegando al municipio de Soacha...

Esto significa que fenómenos como el conflicto armado que tienen lugar en otras regiones del país también influyen en el nuevo orden territorial de Soacha. Este tema se amplía más adelante en la sección dedicada a los actores del ordenamiento territorial. Lo que se quiere destacar aquí es que a pesar de la existencia de la ley 388 que determina la manera como debe ser ordenado el territorio, la realidad y cotidianidad de Soacha están más determinadas por otros aspectos. Uno de ellos la dinámica del conflicto interno colombiano que influye en la construcción de un nuevo orden territorial en Soacha.

5.2.2 Acuerdo 046 de 2000: plan de ordenamiento territorial de Soacha

El acuerdo 046 de 2000 es la norma por medio de la cual se adoptó el plan de ordenamiento territorial de Soacha. El proceso de construcción de esta norma se inició en 1999 con la realización de un pre-diagnóstico del municipio, base para elaborar el plan de ordenamiento territorial. Un año después la administración municipal y un equipo asesor externo elaboraron un documento de diagnóstico del municipio, en el cual se fundamentó la elaboración del plan de ordenamiento. El hecho de acudir a un equipo de expertos externo a la administración no favorece la construcción del saber institucional en esta materia.

La importancia dada a los actores locales en el proceso de formulación del plan de ordenamiento territorial de Soacha es muy escasa. La opinión de un miembro del Consejo Territorial de Planeación de Soacha⁹⁰ así lo confirma:

... Los planes de ordenamiento territorial deben ser estructurados entre la comunidad y unos equipos técnicos y la administración. Deben ser socializados amplia y seguramente con la comunidad para que la comunidad quede enterada de cómo va a cambiar su territorio. Pero resulta que las administraciones llevan a la comunidad únicamente por ahí algo en la socialización del diagnóstico, pero en la formulación nada que ver, eso es en mayúsculas la comunidad está ausente, lo formulan los técnicos, lo formulan los que tienen los intereses sobre los terrenos...

⁹⁰ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

La manera como se formuló el plan de ordenamiento territorial de Soacha, según este entrevistado, muestra que la participación de la comunidad en este proceso es prácticamente inexistente, se sigue considerando que los procesos de planificación deben venir desde la administración municipal a través de procesos técnicos.

De acuerdo a los lineamientos establecidos en la ley 388 acerca de las fases y rol que deben cumplir en la formulación del POT las diferentes instituciones, en el 2000 la alcaldía de Soacha y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) se comprometieron mediante varias actas de concertación a revisar los aspectos ambientales en el proyecto de plan de ordenamiento territorial e incluir los ajustes resultantes de dicha concertación. La alcaldía de Soacha y la CAR no llegaron a un acuerdo, por tanto el plan de ordenamiento territorial se aprobó sin acta de concertación entre las dos entidades. En esta estructuración de la norma se observa la pugna entre dos posiciones enfrentadas.

En noviembre del 2000, la alcaldía de Soacha presentó el texto definitivo del plan de ordenamiento territorial al Consejo Territorial de Planeación, el cual realizó las observaciones correspondientes. En diciembre del 2000 se realizaron dos debates del plan en el Concejo Municipal de Soacha y finalmente fue aprobado mediante el Acuerdo 046. En 2006 se realizó la primera revisión del plan a través de contrato de consultoría, la cual confirma lo señalado con respecto a la no construcción del saber institucional en esta materia.

En el proceso de construcción del plan de ordenamiento territorial de Soacha se destaca la falta de claridad, evidenciada en la existencia de dos versiones finales del Acuerdo 046 del 2000 por medio del cual se aprobó el plan de ordenamiento territorial del municipio. Este hecho que refleja un desorden administrativo, también muestra que detrás de él hay una pugna de poderes e intereses para que una determinada decisión se imponga. Las diferencias más importantes entre las dos versiones del plan de ordenamiento se muestran en el anexo G, estas se refieren a la expansión urbana, delimitación de zonas de explotación minera y localización de parques de actividad económica. Con respecto a este tema, un entrevistado⁹¹ opina lo siguiente:

... Ambos planes de ordenamiento territorial los hizo la administración. Lo que pasa es que presumimos que hubo intento de falsificación en documento público. Hubo una demanda en la Fiscalía. Nosotros estamos esperando que la demanda de nulidad en el Tribunal Administrativo de claridad en torno a eso. El proceso penal prácticamente va a prescribir porque pasó el tiempo para que prescriba la acción, entonces ha habido dilación y dilatación en el tiempo. En cambio en el Tribunal no, porque afortunadamente la jurisdicción contenciosa administrativa tiene otros parámetros. El municipio está optando por utilizar un plan de ordenamiento territorial...

De acuerdo a este entrevistado los temas que se cambiaron en el plan de ordenamiento territorial de Soacha buscan beneficiar a los sectores económicos:

⁹¹ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

... Se cambió suelo de expansión urbana, en uno existía suelo urbano, suelo de expansión urbana y zona rural, en el otro se le agregó suelo de futura expansión urbana. En uno quedó parque de actividad económica y en el otro se le agregó futura expansión parque actividad económica. Ampliaron la zona de explotación minera. Claramente se ve a quienes favorecieron...

La orientación global tal y como esta expresada en el plan de ordenamiento territorial de Soacha se refiere a su papel en la dinámica económica del país y la búsqueda de una ciudad competitiva en el ámbito nacional e internacional. Esta orientación general en la que se observa la influencia ideológica de la economía global, se refuerza en los objetivos propuestos en el plan, los cuales en su mayoría apuntan a fortalecer las tendencias urbana e industrial del municipio. Los instrumentos señalados en el Acuerdo 046 de 2000 son los planes parciales para áreas de suelo urbano y de expansión urbana. Además especifica otros instrumentos como la enajenación forzosa y la expropiación judicial y por vía administrativa (ver Anexo H, estructura del plan de ordenamiento territorial de Soacha).

Los planes parciales se han convertido en Soacha en uno de los instrumentos de más aplicación. Éstos están definidos en la ley 388 como “instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales” (Ley 388 Artículo 19). Según un miembro del Consejo Territorial de

Planeación entrevistado⁹², la aplicación de los planes parciales obedece al hecho que el plan de ordenamiento territorial siga en discusión:

... Como el plan de ordenamiento territorial sigue en discusión, pues sencillo, le han dado aplicabilidad a través de planes parciales, aquí se vino dando eso, políticas de criterio administrativo...

El punto de vista de un funcionario entrevistado⁹³ acerca de los planes parciales es el siguiente:

... Un cambio positivo es que a través del plan de ordenamiento territorial se fijaron unas zonas de desarrollo que se están trabajando a través de planes parciales de desarrollo, entonces las zonas que teníamos previstas de desarrollo, zonas de expansión, se van a desarrollar a través de un plan parcial que es un ejercicio ya planificado de ordenamiento del territorio. Tenemos en este momento cuatro planes parciales residenciales...

Una dificultad en la implementación del plan de ordenamiento territorial de Soacha es la falta de reglamentación de la norma. A pesar de haberse expedido el plan de ordenamiento territorial en el 2000, aún no se terminan las reglamentaciones necesarias. Un funcionario de la administración municipal entrevistado⁹⁴ afirma al respecto:

⁹² Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

⁹³ Entrevista realizada el 29 de octubre de 2008

⁹⁴ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

... El actual plan de ordenamiento territorial es un plan que tiene muchas falencias entre otras cosas porque fue el primer ejercicio sistemático de pensar la estructura de la ciudad... Hay temas que aunque los resolvió formalmente, no los resolvió realmente. Por ejemplo la posibilidad de la expansión industrial crea las zonas de áreas industriales pero no les da las normas, entonces ha tenido falencias que son lógicas en un proceso que apenas se inicia...

En lo que se refiere a la dimensión territorial, el plan de ordenamiento territorial de Soacha enfatiza en la ciudad y no en el municipio en su conjunto. Este aspecto es el reflejo del énfasis urbano que la ley 388 de 1997 le da a los planes de ordenamiento territorial. Si bien como ya se señaló, Soacha es un municipio que concentra cerca del 99% de su población en la zona urbana, esto no justifica la poca importancia dada a la zona rural. De la superficie total del municipio que es de 184.45 Km.², la zona urbana ocupa 19 Km.² (Alcaldía Municipal de Soacha 2010).

5.2 Los actores del ordenamiento territorial de Soacha

El municipio de Soacha presenta un mosaico variado de actores dadas sus características particulares, las cuales fueron presentadas en el capítulo de contexto. Soacha es una síntesis de múltiples problemáticas sociales, ambientales, políticas y económicas que la hacen compleja en términos de ordenamiento territorial. En esta sección se presenta el análisis de los actores que tienen relación con los procesos de emergencia, formulación y aplicación de las políticas públicas más recientes de ordenamiento territorial para Soacha y con las nuevas dinámicas urbano-rurales. Se inicia con el Consejo Territorial de Planeación

de Soacha y el curador urbano. A continuación se analiza la fundación Cabildo Verde de Soacha como ejemplo de los sectores sociales organizados que trabajan en torno al plan de ordenamiento territorial de Soacha y se cierra la sección con los actores armados cuya actuación realizada en diferentes regiones del país genera una dinámica particular en el municipio de Soacha.

5.2.1 El Consejo Territorial de Planeación de Soacha

El Consejo Territorial de Planeación de Soacha (CTPS) está definido en el Reglamento Interno del mismo como “una instancia legal de planeación territorial y un organismo constitucional de la sociedad civil para el ejercicio de la planeación participativa” (CTPS 2006: 17). Se creó mediante el Acuerdo 29 de 1998 del Concejo Municipal con 56 consejeros en representación de 25 organizaciones o sectores sociales. Mediante el Acuerdo 1 del 2001 se reestructuró ampliando a 32 las organizaciones representadas y a 61 el número de consejeros. La contradicción entre las organizaciones excluidas que reclamaban su participación en el CTPS y las incluidas que permanentemente estaban ausentes en las reuniones del CTPS, trajo como consecuencia una segunda reestructuración a través del Acuerdo 37 de 2004 en la que se modificó su composición, esta vez con 21 organizaciones y 28 consejeros (CTPS 2006: 14).

Los datos encontrados acerca de la composición más reciente del CTPS corresponden al 2006. En ese año el CTPS estaba compuesto por una mesa directiva y 14 consejeros (CTPS 2006). La mesa directiva estaba integrada por un presidente, una vicepresidenta, la secretaria, la tesorera y la fiscal. Los sectores representados en este Consejo se presentan en la tabla 6.

Tabla 6 Composición del Consejo Territorial de Planeación de Soacha

SECTOR	
Organizaciones agrarias	
Educación privada	
Educación pública	
Artistas y cultores	
Usuarios de vivienda	
Discapacitados	
Comunal	Comuna 1
	Comuna 2
	Comuna 3
	Comuna 6
	Corregimiento 2
Salud	
Indígenas	
Organizaciones No Gubernamentales	

Fuente: elaboración propia

Esta composición muestra la ausencia de representantes de las Juntas Administradoras Locales de dos comunas y un corregimiento. En Soacha como en la mayoría de los municipios del país, quienes trabajan en la Junta Administradora Local forman parte de una red política más amplia que incluye a los diputados a la Asamblea Departamental⁹⁵ y a los congresistas. Las afirmaciones de una edil⁹⁶ de la Junta Administradora Local de la comuna seis dan cuenta de esta realidad:

... Ahora estamos en la lucha por conseguir sueldo para los ediles, la única esperanza es que hay cinco congresistas que quieren colaborar con ese proyecto...

Los gremios económicos y de industriales no están presentes. Sus intereses estrictamente económicos se concentran en la explotación de recursos o en la implantación de industrias. No participan en esta instancia porque al igual que los industriales de Bogotá, utilizan otros mecanismos para lograr sus objetivos. La presencia de usuarios de vivienda en el CTPS señala que esta es una temática crucial para los habitantes de Soacha.

⁹⁵ La Asamblea Departamental es en cada departamento la corporación pública de carácter político-administrativo, de elección popular, conformada por entre 11 y 31 diputados elegidos para un período de cuatro años. La Asamblea Departamental emite Ordenanzas de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción, es decir, el departamento. Su equivalente a escala nacional es el Congreso, en la ciudad es el Concejo Municipal y a escala local o comunal la JAL.

⁹⁶ Entrevista realizada el 5 de noviembre de 2008

Una dificultad que enfrenta el CTPS es la falta de apoyo técnico y logístico por parte de la administración municipal, según lo expresa un miembro del CTPS⁹⁷ entrevistado:

... La ley les ordena a los administradores territoriales que deben fortalecer, acompañar técnicamente y fortalecer el desarrollo y el trabajo del Consejo Territorial de Planeación, desde darle equipo, asistencia, acompañamiento y todo lo que requiera, pero eso raramente se da, ese apoyo logístico es pobre...

La misma administración municipal lo reconoce. Un funcionario entrevistado afirma al respecto⁹⁸:

... Yo pienso que la participación del Consejo Territorial de Planeación es buena pero podría ser mejor si hay capacitación. Yo pienso que nosotros mismos la administración municipal no le ha dado todas las herramientas que podríamos darle y fortalecer esa capacidad de control y vigilancia por parte de la sociedad civil a través del Consejo de Planificación Territorial...

Según un miembro de una organización social de Soacha entrevistado⁹⁹, la escasa capacidad técnica del Consejo Territorial de Planeación no permite un debate adecuado acerca de los temas concretos del ordenamiento territorial:

⁹⁷ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

⁹⁸ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

⁹⁹ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

... Desafortunadamente aquí en Soacha la participación está relegada a personas que pueden tener mucha voluntad pero que la capacidad técnica no les da para desarrollar un debate claro y concreto sobre materias tan claves como los procesos de ordenamiento del territorio. Sus niveles de capacidad técnica para controvertir son casi nulos...

En tanto actor nuevo a través del cual se concretan las ideas de participación surgidas en las normas más recientes sobre ordenamiento territorial, el CTPS es un actor colectivo compuesto por actores individuales que representan intereses variados. Aspecto más difícil de manejar al interior del mismo organismo que la falta de capacidad técnica de algunos de sus miembros.

5.2.2 El curador urbano

Las funciones y el papel que juegan las curadurías urbanas en el ordenamiento del territorio fueron explicadas en el capítulo anterior. Actualmente en Soacha existen dos curadurías urbanas. El proceso de urbanización y de construcción de viviendas particularmente acelerado en Soacha, explica en parte la presencia de dos curadurías urbanas, casi la mitad de las que existen en Bogotá cuyas dimensiones en población y en extensión territorial exceden a las de Soacha por mucho. La población de Bogotá es mayor 16 veces que la de Soacha (ver Tabla 2 sobre población en el primer anillo metropolitana) y su extensión territorial es cerca de 9 veces mayor (ver Anexo A sobre extensión de Bogotá).

Con el otorgamiento de licencias de construcción, la curaduría urbana juega un rol importante en el diseño del territorio. En el caso de la curaduría urbana No.1, esta expidió en el 2005 licencia de construcción a dos industrias en la zona de Canoas-Cascajal¹⁰⁰, justo donde la autoridad ambiental (CAR) había hecho objeciones en el marco de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (Periodismopublico.com, 2009). Este ejemplo no solamente muestra la lógica de acción del curador urbano quien inclinado a favor del interés de su cliente, pasa por encima de fallos administrativos, también muestra la disputa por convertir zonas agrícolas en zonas industriales.

5.2.3 Sectores sociales organizados

La multiplicidad de problemáticas existentes en Soacha ha incidido en el surgimiento de diversos sectores sociales organizados. A continuación se hace referencia a la fundación Cabildo Verde de Soacha por su trabajo de seguimiento al plan de ordenamiento territorial del municipio.

Como organización ambiental, el objetivo de Cabildo Verde de Soacha es la defensa de los recursos naturales del municipio y el apoyo a procesos comunitarios y de resolución de problemas ambientales de las comunidades. Aquí se destacan dos acciones desarrolladas

¹⁰⁰ Esta zona de reserva agrícola fue declarada como de uso industrial mediante el Acuerdo 36 del 22 de diciembre de 1997 el cual modifico los usos del suelo de Soacha. En 2001 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaro nulo el Acuerdo, decisión que fue confirmada en 2004 por el Consejo de Estado.

por esta organización. La primera es la interposición de acciones judiciales y el seguimiento a estos procesos judiciales para que lleguen a la fase de sentencia. Al respecto en el año 2002 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la fundación demandó tres artículos del Plan de Ordenamiento Territorial relacionados con los usos y clasificación de los suelos del municipio. El resultado de su trabajo lo expresa uno de los miembros fundadores entrevistado¹⁰¹:

... Después de diez años ya germinó la primera nulidad a favor de nosotros, ya hubo una sentencia donde nos dieron la razón...

Otra acción importante realizada por Cabildo Verde de Soacha es la búsqueda de apoyo a la conservación de humedales como el del Neuta, la cual se inscribe en los retos de la gestión ambiental propuestos en la ley 388 de 1997. Su participación en la creación de la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá, muestra el interés de la organización por una gestión ambiental conjunta. El reporte del humedal a la Convención RAMSAR¹⁰² favorece su conservación. Según otro miembro de Cabildo Verde de Soacha¹⁰³ entrevistado:

... El humedal ya no se va a atropellar porque para fortuna ya está reportado a la Convención Internacional RAMSAR que vela por estos ecosistemas...

¹⁰¹ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

¹⁰² La Convención sobre las zonas húmedas de importancia internacional, llamada Convención de RAMSAR es un tratado intergubernamental que sirve de marco a la acción nacional y a la cooperación internacional para la conservación y utilización racional de zonas húmedas y de sus recursos (www.ramsar.org).

¹⁰³ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

Las acciones puntuales realizadas por la fundación muestran un trabajo sustentado en el cumplimiento de las normas y en el seguimiento a las mismas desde una perspectiva ambiental.

5.2.4 Los actores armados

El conflicto armado interno que se presenta en Colombia en el que grupos como la guerrilla y los paramilitares se disputan el control territorial de diferentes zonas del país genera el desplazamiento forzado de grandes grupos poblacionales. A su vez desencadena efectos territoriales en otras zonas como en el caso de Soacha, el cual se ha convertido en uno de los principales municipios receptores de esta población. Es decir, el conflicto no solamente produce la des-territorialización en zonas a donde se produce el enfrentamiento por el territorio, sino que a su vez desencadena la re-territorialización en otras zonas del país. Según las cifras oficiales, actualmente hay 30.850 personas desplazadas registradas en Soacha, que representan el 40% del total de las personas desplazadas internas en todo el departamento de Cundinamarca; asimismo, las autoridades siguen registrando a diario nuevas declaraciones de desplazamiento de 3 o 4 familias (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR 2010).

La dinámica macro del conflicto armado en Colombia según González et al (2002: 116) “evidencia la lucha por el control de corredores estratégicos centrales en la lógica

militar y de algunas regiones de cierta importancia estratégica”. El conflicto que se presenta en estos corredores, los cuales se describen a continuación, a su vez ha generado el desplazamiento forzado, revelando la relación estrecha entre conflicto y desplazamiento, la cual muestra que las zonas de mayor disputa territorial son a su vez las zonas de mayor expulsión de población.

Durante la década de los noventa de acuerdo a González et al (op.cit.) la dinámica de la guerra en Colombia configuró tres grandes corredores estratégicos, dos ya consolidados y uno en formación que permiten distinguir dos escenarios de guerra uno en el norte y otro en el sur. En el norte colombiano los grupos paramilitares contaban con el control total de un corredor que va desde la región del Urabá hasta el Catatumbo. Allí prácticamente relevaron al ejército y a la policía en su función de enfrentar la guerra contrainsurgente, buscando imponer un control territorial y un modo de desarrollo en estas regiones de colonización interna. El segundo corredor está conformado por la zona de influencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el suroriente del país. A pesar del fuerte control militar que mantiene allí la guerrilla, los paramilitares incursionaron en varias de estas zonas. El tercer corredor que corresponde a la salida al Océano Pacífico y al Putumayo limítrofe con Ecuador, es el resultado de la expansión paramilitar y la respectiva intención de contención por parte de la guerrilla, a su vez es el producto de la presión de la erradicación de los cultivos de coca los cuales se concentraban a fines de los noventa en el departamento del Putumayo.

A pesar de la desmovilización de ciertas estructuras de los paramilitares a través del proceso de paz iniciado en 2004 por el gobierno de Álvaro Uribe, estos han reaparecido. Según la Misión de Apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) al proceso de paz en Colombia (2010: 3) las Autodefensas Unidas de Colombia han desaparecido como una realidad política, pero parte de ellas han reaparecido no como paramilitares sino como bandas criminales ligadas al narcotráfico y a otras actividades ilegales.

Si bien actores como la guerrilla y los paramilitares no tienen a Soacha como punto de actuación, están determinando allí un ordenamiento territorial caracterizado por la concentración de población desplazada en uno de los sectores más pobres del municipio. El tema del desplazamiento es visto por un funcionario de la administración municipal entrevistado¹⁰⁴ de la siguiente manera:

... El tema de los desplazados es un problema del gobierno nacional y no puede ser transferido a las entidades territoriales porque aquí llegan los desplazados no por culpa de Soacha sino por culpa de un conflicto interno. La llegada de los desplazados nos implica unas demandas muy importantes, es una profundización y una ampliación en los servicios sociales que se les tiene que dar...

Debido a la instalación y aumento constante de la población desplazada en Soacha, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y agencias humanitarias como la ACNUR

¹⁰⁴ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

han estado presentes en los últimos años en el municipio. Los objetivos de las ONGs son diversos, sin embargo la mayoría de ellos están encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población. Sus acciones se concretan en proyectos educativos, de capacitación y de montaje de infraestructuras como colegios, en otros casos, las acciones de las ONGs se orientan hacia la denuncia de temas relativos a los derechos humanos que hacen a través de medios de comunicación principalmente en internet. Por su parte la ACNUR desde el 2004 brinda apoyo a los desplazados observando constantemente las condiciones de vida de la población, favoreciendo los procesos de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada y dando seguimiento a casos específicos (ACNUR 2010).

El análisis de estos cuatro actores muestra la diversidad de intereses y objetivos que se cruzan en este municipio, otorgándole una configuración particular y compleja en términos de ordenamiento territorial.

5.4 Nuevas dinámicas urbano rurales en Soacha

Al inicio de este capítulo se señaló que muchos aspectos del ordenamiento territorial de Soacha están en estrecha relación con el hecho de ser vecino de Bogotá y estar conurbado con ésta. La nueva dinámica urbano-rural que se genera entre Bogotá y sus municipios vecinos presenta rasgos de ese hecho espacial.

La cercanía con Bogotá y la oferta de recursos naturales como arenas, gravas y arcillas que son utilizados en la industria de la construcción han facilitado la instalación y expansión de fábricas de ladrillos y la explotación de canteras en Soacha, convirtiéndolo en uno de los principales proveedores de materiales para la construcción. De acuerdo a una funcionaria de la Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillos y derivados de la Arcilla (ANFALIT) entrevistada¹⁰⁵, dos aspectos se observan en este tipo de actividad, uno negativo que tiene que ver con los efectos producidos en el medio ambiente y la salud de los trabajadores y otro positivo relacionado con la generación de empleo:

... Allí no solamente hay explotaciones de arcilla, que es el material que se utiliza para hacer el ladrillo, sino también hay canteras, hay gravas. Entonces la comunidad siempre tiende a echarle la culpa a la industria de todo el deterioro. La participación del gremio tiene que ver hacia qué medidas estamos tomando con la industria ladrillera para compensar a la comunidad el impacto generado allí. Desde el punto de vista ambiental el mayor impacto que tienen esas ladrilleras son las emisiones atmosféricas por la cocción de los productos, la mayoría de hornos que operan en Colombia utilizan el carbón, éste genera emisiones grandes de material particulado, de compuestos azufrados. Por el lado de la explotación minera hay un deterioro del ambiente y sobre todo del recurso suelo que es de donde se saca la materia prima para hacer el ladrillo. Un impacto positivo de la industria es la generación de empleo. Las empresas medianas generan entre 50 y 100 empleos en una zona, además genera empleo a nivel de contratistas y de empleos indirectos...

¹⁰⁵ Entrevista realizada el 18 de diciembre de 2008

A pesar de la gran extensión en zona rural que presenta el municipio de Soacha, la concentración de casi la totalidad de la población en el casco urbano le da una dinámica particular. Actualmente se combinan elementos urbanos con elementos rurales dado el proceso de poblamiento marcado por la migración de personas en su mayoría provenientes de diferentes zonas rurales del país y la tendencia a la instalación de población bogotana por el déficit de vivienda allí existente. La relación entre identidad y territorio que existe en Soacha confirma la idea de la presencia al mismo tiempo de lo urbano y lo rural. Los bogotanos que se instalan en Soacha manejan elementos urbanos, mientras que la población desplazada se debate entre lo rural y lo urbano. De acuerdo a ACNUR:

... No es automático para los desplazados recién llegados adaptarse a los ritmos de una ciudad, considerando que la mayoría vienen de zonas rurales de departamentos como Tolima, Chocó, Santander y Caquetá. “La gente campesina está acostumbrada a caminar por horas y horas y no sabe como tomar un bus o como orientarse en las calles de Soacha que se confunden con las de Bogotá”, afirma una asistente social del hogar de acogida (ACNUR <http://www.acnur.org>)

En Soacha se observan las nuevas características urbano-rurales concentradas en el casco urbano del municipio, no en un continuum urbano-rural como lo señala Davis (2007). Según un funcionario entrevistado¹⁰⁶, la zona urbana de Soacha corresponde a un conglomerado urbano sin ciudad. Así lo describe:

¹⁰⁶ Entrevista realizada el 18 de diciembre de 2008

...Soacha es un conglomerado urbano sin ciudad, significa que las estructuras urbanas de Soacha son inadecuadas para el desarrollo urbano de Soacha, esto conduce a que sea un gran conglomerado donde las funciones propias de la ciudad no se cumplen. El primer gran reto de Soacha es construir esa ciudad acorde con sus necesidades y demandas, entonces la primer gran tarea es cómo volver ese potencial que significa un conglomerado urbano de 450 mil habitantes en un conglomerado en donde haya una ciudad actuante, donde haya los servicios de ciudad, donde haya la calidad de ciudad, donde los ciudadanos tengan el derecho al disfrute de la ciudad que tiene que ver con espacio público, con equipamientos sociales y comunales, los equipamientos propios de una ciudad...

La situación actual de la zona rural de Soacha muestra las transformaciones que han tenido lugar allí. Los vestigios de lo que fuera una zona rural productora de hortalizas se observan en la vereda Bosatama, la cual con el desborde urbano de Bogotá fue perdiendo su vocación agrícola para darle paso a los nuevos barrios. Actualmente los pocos productores que aún subsisten se enfrentan a la grave problemática del riego con aguas contaminadas. Según un entrevistado¹⁰⁷ miembro de una organización social de Soacha:

...Si miramos la vereda Bosatama es la despensa de las hortalizas del Distrito, que sean regadas con aguas contaminadas del río Bogotá o del río Tunjuelito o de la quebrada de Tibanica pues eso es un problema del Estado que no ha mirado como solucionarlo...

Las características de tenencia de la tierra en la zona rural de Soacha las describe el mismo entrevistado así:

¹⁰⁷ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

...En la zona rural existen desde pequeños propietarios que tienen 1 o 2 fanegadas de tierra, gran cantidad de familias pero que tienen muy poquito terreno, un poco parecido al fenómeno del país. Están localizados en la vereda Bosatama que hay como unas 30 familias que tienen su parcela, unos pocos aquí en la vereda Cascajal, en la zona del Charquito, el Alto de la Cruz y Villanueva y en la zona alta de Soacha en las veredas de la parte alta del páramo, donde están localizados los minifundistas. Y existen los grandes terratenientes de familias prestantes que tienen su tierra dormitando y con unas actividades agropecuarias disfrazadas para que no les den la posibilidad que les quiten la tierra, entonces tienen 5 vacas cuidando 1000 hectáreas...

Síntesis

El análisis que se presentó en este capítulo cinco indica que la dinámica social, económica, política, cultural y ambiental presente en el municipio de Soacha supera las normas de ordenamiento territorial. La mayoría de las personas entrevistadas muestran problemáticas diferentes que aquejan a Soacha y que no son posibles de solucionar con las normas. Un ejemplo concreto es la instalación y aumento de población desplazada. Este hecho conlleva y relaciona diferentes tipos de problemáticas por fuera del ámbito municipal pero que lo afectan directamente. El conflicto entre actores armados adelantado en otras regiones del país conduce al desplazamiento de personas en su mayoría campesinos muchos de los cuales llegan a Soacha. La llegada masiva de grandes grupos poblacionales exige al municipio la prestación de servicios a esta población, quienes generalmente se ubican en zonas de alto riesgo no aptas para vivienda y por tanto carentes de los servicios básicos mínimos como agua o electricidad. A pesar de existir un plan de ordenamiento que designa

los usos del suelo, la dinámica de la nueva población instalada supera a la norma. La administración municipal considera que al no ser un problema generado en su territorio corresponde al gobierno nacional resolverlo, por tanto la vulnerabilidad de esta población aumenta.

Si por una parte las normas del ordenamiento territorial de escala municipal no funcionan adecuadamente, por otra, las grandes políticas del gobierno nacional tienen sus efectos en Soacha. El énfasis urbano del municipio favorecido por su vecindad con Bogotá es reforzado con los macro-proyectos del gobierno nacional, así como el impulso a la industria ya instalada desde hace más de cuatro décadas en el municipio.

En cuanto a la formulación del plan de ordenamiento territorial, se observa en Soacha lo que se podría llamar la privatización de asuntos públicos, es decir, la responsabilidad de la formulación de un plan tan importante para el desarrollo y la planificación del municipio queda en manos de consultores privados. Al mismo tiempo la participación de la sociedad civil no se ve muy clara en este proceso, a pesar de la existencia del Consejo Territorial de Planeación.

Se destaca una característica particular de Soacha en el tema de los actores el ordenamiento del territorio. La mayoría de los más influyentes se encuentran por fuera del ámbito municipal, es decir, el ordenamiento territorial de Soacha se está determinando por actores externos con fuerte influencia interna. Es el caso de los actores armados guerrilla y

paramilitares y el efecto directo en el desplazamiento forzado de personas o de actores institucionales como el gobierno nacional con sus macro-proyectos.

Otra particularidad de Soacha es la combinación de elementos urbanos y rurales en el conglomerado urbano, es decir, estos se presentan no en una zona de transición urbano-rural sino concentrados en la zona urbana. Esta característica es particularmente llamativa desde el punto de vista teórico, pues aporta un hecho empírico que puede ser interesante a tener en cuenta en la conceptualización de las nuevas dinámicas urbano-rurales presentes en las ciudades latinoamericanas.

Capítulo 6 Las orientaciones del territorio: comparación entre Bogotá y Soacha

Los dos capítulos precedentes enfatizaron en las políticas públicas, los actores del ordenamiento territorial y las nuevas relaciones urbano-rurales presentes en Bogotá y Soacha. En tanto que hay ciertas semejanzas entre Bogotá y Soacha también se encuentran diferencias en la manera como se formula y aplica la ley o en la forma cómo funcionan los actores y como se presentan las nueva relaciones urbano-rurales. Este capítulo explora las implicaciones que esas diferencias presentan en el proceso de ordenamiento territorial de Bogotá y Soacha.

Para comprender estas implicaciones, en este capítulo seis se examinan las diferentes orientaciones del territorio. Según el modelo de la dinámica de transformación de un territorio (Bryant 1999) presentado en el capítulo uno, el efecto acumulativo de las acciones de todos los actores en un territorio es lo que determina las orientaciones reales o latentes del mismo. Las orientaciones reales caracterizan el perfil de desarrollo local mientras que las latentes representan orientaciones que aun no han emergido completamente o que no están reconocidas por los actores.

El argumento que se quiere demostrar aquí, es que la diferencia del proceso de ordenamiento territorial adelantado en Bogotá y Soacha conlleva unas implicaciones en términos de orientaciones del territorio, que muestran el énfasis de Bogotá hacia una

ciudad-región competitiva en la red de ciudades globales, mientras que en Soacha gracias a su cercanía con Bogotá se estimulan orientaciones que el Distrito Capital busca dilatar o no cumplir. En el contexto de la mundialización el ordenamiento territorial de Bogotá tiende hacia una proyección nacional e internacional, mientras que Soacha, municipio que es poco competitivo para el capital transnacional, tiende a ser mantenido como una especie de reserva y/o depósito de lo que Bogotá no está dispuesta a cumplir.

6.1 Orientaciones del territorio

La producción del territorio estudiado en esta disertación obedece a un proceso en el que se observan las siguientes orientaciones distintas e interrelacionadas.

1. Orientación del distrito capital hacia una proyección nacional e internacional a partir de la consolidación de la ciudad-región competitiva.
2. Orientación hacia la consolidación de una mixtura de usos del suelo y de actividades en un continuum urbano-rural entre el distrito capital y su entorno.
3. Orientación urbana e industrial de Soacha.
4. Orientación de algunas organizaciones sociales del distrito capital y de Soacha hacia el empoderamiento.
5. Orientación de Soacha como municipio receptor de población desplazada.

Las orientaciones que presentan Bogotá y Soacha pueden ser agrupadas de manera esquemática en dos grandes categorías que se asocian a lo que Bonnemaïson y Cambrézy (1996) denomina dos concepciones distintas de territorio, una la visión cartesiana aplicada por el Estado y otra la lógica culturalista del territorio en la que el empoderamiento de organizaciones sociales aparece como una orientación latente. La última orientación sin embargo no se ajusta a estas dos categorías, corresponde más a la lógica de apropiación del territorio por los actores armados y su efecto la desterritorialización de grandes grupos poblacionales.

6.1.1 Orientación del distrito capital hacia una proyección nacional e internacional a partir de la consolidación de la ciudad-región competitiva

Las acciones emprendidas durante las últimas administraciones distritales y nacionales promueven un modelo del distrito capital como ciudad-región competitiva para que pueda entrar en la red de ciudades globales. Esta orientación dominante, claramente definida en el plan de ordenamiento territorial, muestra una visión de territorio basada en el denominado enfoque de ordenamiento territorial que en Colombia se inició a partir de la ley 388 de 1997 con su consecuencia inmediata, la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Esta orientación acorde con la dinámica de la mundialización deja ver la consolidación del sector terciario de la economía y del sector financiero en Bogotá, así como la instalación creciente de empresas multinacionales. La promoción de la industria

fuera de Bogotá en municipios cercanos como Soacha o Tocancipá y de las zonas francas en Bogotá y sus alrededores inmediatos está en relación directa con esta orientación del territorio bogotano. Un miembro de una organización social de Soacha entrevistado¹⁰⁸ opina al respecto:

... Bogotá quiere convertirse en la niña bonita de América latina, convertirse en el centro de negocios internacionales de América latina, entonces para eso ¿qué necesita?. Para convertirse en la ciudad atractiva necesita sacar ciertos problemas como son los estratos bajos, como son las industrias altamente contaminantes que no se convierten en atractivas para que lleguen otros inversionistas, entonces las vamos a sacar a la periferia, a cuál periferia?, a Soacha...

La construcción de esta orientación del distrito capital está ligada a lo que Sassen (2000) denomina la reducción del rol del gobierno en la regulación de la actividad económica, en la cual toman fuerza cada vez más las corporaciones transnacionales y lo que Santos (1996) designa como la dialéctica del territorio en donde ciertas ciudades tienen un determinado control sobre una porción del territorio que las rodea, mientras que el control distante es hecho por ciudades mundiales en territorios diversos.

¹⁰⁸ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

La orientación a la que debería apuntar Bogotá según algunos entrevistados tiene puntos de vista diferentes. Para una representante del Consejo Territorial de Planeación de Bogotá¹⁰⁹ esta es su visión de ciudad:

... La visión mía de Bogotá para el desarrollo con participación es que tengan en cuenta a la gente, que no hagan las cosas sobre la cartografía física de la zona, que la hagan sobre la cartografía social de la zona. A la gente hay que preguntarle porque a veces nos llevamos la sorpresa que ellos saben más...

Para otro miembro del Consejo Territorial de Planeación de Bogotá entrevistado¹¹⁰, el distrito capital debe estar orientado hacia dos aspectos:

... Para mí lo más importante es que Bogotá avance en dos temas. Primero volver al tema del respeto por el ser humano, el respeto por los espacios, por los servicios públicos, por la vivienda; y otro tema muy importante es hacia una ciudad productiva, una ciudad de orden nacional, educativa, una ciudad de espacios, una ciudad bonita...

Para un funcionario de la localidad de Suba entrevistado,¹¹¹ Bogotá debe orientar su ordenamiento a partir de territorios ambientales:

... Hay una propuesta hoy en día a propósito de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y es que Bogotá se debe ordenar a partir de territorios ambientales. Esta propuesta surge de la comunidad y es avalada por la Secretaría de Ambiente, es un ejercicio claro de la participación con propuestas para Bogotá...

¹⁰⁹ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

¹¹⁰ Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2008

¹¹¹ Entrevista realizada el 7 de octubre de 2008

Mientras que para un líder sindical de la localidad de Sumapaz entrevistado¹¹² la orientación de su localidad debe enfocarse hacia la búsqueda de la paz:

... La perspectiva de futuro, de mejorar cada día más nuestro futuro de vida es tener primero que todo la paz, proclamamos por ella, el resto viene por añadidura...

Estas diferentes visiones tienen en común que muestran una aspiración a que se tengan en cuenta aspectos que no están contemplados en las normas como el plan de ordenamiento territorial.

6.1.2 Orientación hacia una mixtura de usos del suelo y de actividades en un continuum urbano-rural entre el distrito capital y su entorno

Esta orientación del territorio obedece a diversos procesos, entre otros, la mundialización, las transformaciones económicas y el surgimiento de normatividad sobre ordenamiento territorial. Como se señaló en el capítulo uno, según Davis (2007) el resultado del encuentro entre lo urbano y lo rural en un continuum acarrea una densa red de interacciones entre los grandes nodos urbanos y sus regiones circundantes. En el capítulo

¹¹² Entrevista realizada el 21 de octubre de 2008

cuatro se mostraron las nuevas relaciones urbano-rurales presentes en el distrito capital. De forma sintética, las principales tendencias que allí se cruzan son: la decadencia de la agricultura tradicional mayoritariamente de hortalizas con pequeños reductos de huertas familiares para autoconsumo para dar paso a la agroindustria de flores de exportación, el aumento progresivo de viviendas urbanas en un medio rural, la presencia de colegios y sedes campestres de universidades, el agroturismo como opción productiva de resistencia a la expansión urbana y la declaratoria de zonas de reserva y de parques naturales.

Estas orientaciones del territorio le dan una dinámica particular a este continuum, mostrando una intensificación del movimiento de personas, bienes, servicios, informaciones, productos y capitales. De acuerdo a una funcionaria de planeación distrital entrevistada¹¹³, la dinámica que se observa en una zona del borde norte de Bogotá es la siguiente:

... En la actualidad en esta zona hay un porcentaje como del 30% que son cultivos de flores, pero ellos dicen que ya el cultivo no les está siendo rentable, que los países orientales están ofreciendo flores más baratas. Algunos de ellos están maquilando haciendo “bouquet”, las flores les llega en camiones de otra parte fuera del país...

¹¹³ Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2008

El énfasis urbano de la ley 388 de 1997 y su falta de desarrollo en temas rurales trajo como consecuencia que en el plan de ordenamiento territorial de Bogotá no quedara suficientemente claro el futuro desarrollo de zonas colindantes entre lo urbano y lo rural, propiciando la especulación de precios de la tierra.

A pesar de la puesta en marcha del agroparque de los Soches que logró frenar la expansión urbana a través del reconocimiento en normas urbanas de su condición de frontera urbano–rural, la generación de ingresos alternativos y el afianzamiento de su identidad como campesinos, según una funcionaria de la alcaldía de Bogotá entrevistada¹¹⁴, esta orientación del territorio puede no ser sostenible en el tiempo:

... Puede que en unos diez años los Soches vivan en su vereda pero no vivan de su tierra, entonces solamente la tienen como un escenario como algo escenográfico que les permite tener sus relaciones sociales, familiares, que les permite mantener un estilo espacial de paisaje, pero ya en la cotidianidad las prácticas se dan diferentes, los jóvenes en este momento tienen otros intereses, quieren estudiar en la universidad, no quieren labrar la tierra, quieren buscar empleo hacia afuera...

La mixtura de elementos urbanos y rurales se puede observar además en el surgimiento de nuevos actores como los llamados neo-rurales, quienes siguiendo sus valores urbanos, se instalan en zonas rurales estableciendo la mayoría de veces relaciones no igualitarias con sus vecinos los campesinos de la zona.

¹¹⁴ Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2008

6.1.3 Orientación urbana e industrial de Soacha

El municipio de Soacha, a pesar de poseer una zona rural importante se caracteriza por su predominio urbano en el que priman la localización de viviendas para estratos de recursos económicos bajos y la localización de industria. La orientación del municipio como solución de vivienda se deriva en gran parte del proceso de conurbación con Bogotá y no responde a las necesidades del municipio sino más bien a la solución de la problemática de vivienda de Bogotá. El gobierno nacional, a través de la puesta en marcha de macro-proyectos de vivienda de interés social, contribuye a consolidar esta orientación. Otra característica de esta orientación, es que la instalación de vivienda informal en el municipio no se ha detenido a pesar de la expedición de normas como el plan de ordenamiento territorial. Un funcionario de la administración municipal entrevistado¹¹⁵ afirma al respecto:

... El urbanizador pirata tiene su explicación en una serie de elementos que son la pobreza pero también el desorden, la falta de planificación con la complacencia de las administraciones municipales con prácticas inadecuadas de construcción de la ciudad. Nosotros esperamos el día que salgamos de esta administración diciendo ese es el municipio que nos propusimos construir y ahí lo tenemos caminando y donde el urbanizador pirata hay sido derrotado...

¹¹⁵ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

La orientación industrial de Soacha no es reciente, en la década del ochenta del siglo pasado se inicio la localización de industria en este municipio para impulsarlo como un polo de desarrollo. En la actualidad esta orientación busca que Soacha responda a las nuevas demandas de localización industrial y de generación de nuevas actividades económicas, la intención es la de especializar determinadas áreas o sectores del municipio a través de la ubicación de parques de actividad económica cerca a los principales ejes viales.

La combinación de usos del suelo industrial y residencial es común en Soacha. La descripción que un funcionario de la administración entrevistado¹¹⁶ hace del proceso de instalación de la industria en el municipio muestra este aspecto que hace más complejo el orden territorial de Soacha:

... En los años ochentas más o menos se inició el primer parque industrial que es el parque de Cazucá. Posteriormente a través del Acuerdo 10 se crearon otros sectores industriales como el sector industrial de El Salitre en la parte occidental del municipio. Ahí tenemos una serie de bodegas, una serie de industrias que se asentaron allí. Desafortunadamente los asentamientos la han absorbido. Esta es una zona industrial consolidada pero a su alrededor es una zona residencial, así tenemos en diferentes sectores en Cazucá, La Despensa y León XIII que colindan con Bogotá. Tenemos también la franja de la autopista sur, sobre esos sectores se ha consolidado una serie de pequeñas industrias y también han sido absorbidas, se volvió residencial. Entonces tenemos industrias por todos lados del municipio, del casco urbano que nos toca organizar a través de los programas de renovación urbana...

¹¹⁶ Entrevista realizada el 29 de octubre de 2008

Para un miembro de una organización social de Soacha entrevistado¹¹⁷ estas orientaciones de Soacha se constituyen en presiones que se hacen sobre el territorio:

... Un problema es el proceso de expansión urbana, de presión sobre el territorio, de presión sobre terrenos que son de alta capacidad agroecológica y la explotación minera que tiene una presión sobre una zona de cerros que son de gran importancia porque son zona de recarga. El otro proceso es el de expansión industrial. Qué va a ser eso? Va a ser un territorio que en los próximos 15-20 años tal como está planteando el gobierno nacional se va a llenar de industrias sin ningún tipo de control ambiental y con viviendas de interés social para estratos 1 y 2 que va a aumentar la problemática social de Soacha...

La vecindad entre Bogotá y Soacha ha contribuido a convertir al municipio en uno de los principales proveedores de mano de obra para la capital, transformándose en un municipio dormitorio. Al respecto opina un miembro del Consejo Territorial de Planeación de Soacha entrevistado¹¹⁸:

... Soacha tiene una condición especial de darle al distrito varias cosas, entre otras, le entrega mucha mano de obra, es la ciudad dormitorio y diario le entrega una gran fuerza laboral al distrito capital...

Para otra entrevistada¹¹⁹ perteneciente a la Junta Administradora Local de la comuna seis de Soacha:

¹¹⁷ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2008

¹¹⁸ Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008

¹¹⁹ Entrevista realizada el 5 de noviembre de 2008

... Yo creo que en unos cuantos años el servicio de Transmilenio también es un hecho, a mi me parece encantador, porque se acaba este sufrimiento de estos muchachos que trabajan en Bogotá parados en la autopista hasta media hora y pasa el bus y no los recoge porque está lleno...

Las ideas de estos tres entrevistados acerca del municipio evidencian unas orientaciones que muestran su relación estrecha con Bogotá convirtiéndolo en un depósito de industria contaminante y de vivienda para estratos socioeconómicos bajos y al mismo tiempo en una reserva de materiales de construcción que son obtenidos a partir de las explotaciones mineras y de mano de obra para el distrito capital.

6.1.4 Orientación de algunas organizaciones sociales del distrito capital y de Soacha hacia el empoderamiento

Esta orientación alternativa corresponde al trabajo que adelantan algunas organizaciones sociales tanto de Bogotá como de Soacha en la búsqueda no sólo de su reconocimiento como actores importantes del ordenamiento del territorio sino en su cuestionamiento acerca de las posibilidades reales de producir cambios en el territorio.

La lógica de empoderamiento de estas organizaciones como la Red Popular de Territorios Ambientales o la Fundación Cabildo Verde de Soacha corresponde en el primer caso a la posibilidad de incidir en los cambios que se puedan dar al plan de ordenamiento de Bogotá a propósito de su revisión y la lógica de la segunda tiene que ver con un trabajo

de años en el que han ganado posicionamiento para debatir y hacer seguimiento al plan de ordenamiento territorial de Soacha.

La noción de empoderamiento corresponde a la utilizada por Sassen (2010). Según esta autora el empoderamiento es uno de los conceptos más interesantes en la era de la globalización. Es un concepto muy complejo que implica la confrontación de la economía capitalista por parte de quienes exigen explicaciones sobre cualquier decisión, ubicándolos de esta manera frente al poder.

6.1.5 Orientación de Soacha como municipio receptor de población desplazada

Esta orientación se presenta en el municipio de Soacha como consecuencia de la lógica de apropiación de otros territorios por parte de actores armados como la guerrilla y los paramilitares. Su efecto es la desterritorialización de grandes grupos poblacionales que huyen y que se apoyan en redes de familiares, vecinos o amigos para su reubicación. Como resultado del desplazamiento forzado en su mayoría de campesinos de diversas regiones del país durante los últimos años en la comuna 4 (Cazucá) de Soacha se ha venido instalando esta población. Dos características influyen en el imaginario de este grupo poblacional para su instalación en esta zona. Una, la cercanía con Bogotá y sus probabilidades de consecución de empleo y de anonimato en la gran ciudad y dos, el hecho de no llegar directamente a la capital sino de sentirse en un ambiente rural-urbano menos

hostil para ellos y ya conocido por sus familiares o amigos. Un líder comunitario entrevistado¹²⁰ describe este proceso de la siguiente manera:

... De diez personas con las que uno habla por lo menos el 70% le hace referencia al conflicto armado, le van diciendo es que a mi me sacaron, yo vengo del Cauca, del Vichada, del Amazonas, de Córdoba. En Ciudad Bolívar y Soacha es determinante el elemento de poblamiento, porque esta el vecino, porque el primero que vino es el que jala al segundo...

De acuerdo a los datos de CODHES (2006) en el 2005 llegaron a Soacha 3.325 personas desplazadas de un total en el país de 310.387 desplazados ese año. Según un funcionario de la administración municipal entrevistado¹²¹, en 2008 había cerca de 25 mil desplazados:

... Soacha tiene cerca de 25 mil desplazados. Una población grande importante, representa el 5% de la población del municipio, lo que nos implica una profundización y una ampliación en los servicios sociales que se les tienen que dar. Eso se ha traducido en tener una unidad especial de atención para la población desplazada, pero hemos hecho un plan de acción para la población desplazada que se lo entregamos a las autoridades nacionales y esperamos que nos aporten para resolver parte de los problemas que eso genera...

¹²⁰ Entrevista realizada el 19 de octubre de 2008

¹²¹ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2008

Síntesis

El análisis de las orientaciones del territorio de Bogotá y de Soacha muestra que su ordenamiento diferenciado obedece a la combinación de diferentes actores, políticas públicas y nuevas relaciones urbano-rurales que le dan unas particularidades propias a cada uno. Estas particularidades muestran que para ordenar el territorio no basta con formular y aplicar normas como el plan de ordenamiento territorial, significa que las orientaciones del territorio se establecen por la combinación de acciones, decisiones e iniciativas de diferentes actores que se mezclan de manera compleja.

Las orientaciones de Bogotá muestran un perfil de desarrollo socio-económico caracterizado por el énfasis en el sector terciario de la economía y en el sector financiero que refleja la presencia y el poder de actores de escala mundial como las empresas multinacionales y al mismo tiempo una dinámica nacional en términos de la red interna de ciudades que contribuye a afianzar esta orientación. La influencia de otros actores de escala mundial como los organismos multilaterales de crédito hizo que la descentralización entrara en funcionamiento y que se tomaran medidas de ajuste fiscal que condujeron a la privatización de empresas prestadoras de servicios públicos esenciales. La lógica con la que estas empresas funcionan hace que sobrepasen las normas e instalen sus servicios en barrios ilegales contribuyendo de esta manera a que la construcción del territorio a través de procesos no planificados siga presentándose en Bogotá.

Las decisiones tomadas durante las últimas administraciones distritales han influido en cambios no solamente físicos de Bogotá a través de las distintas inversiones como el sistema de transporte masivo o las bibliotecas públicas modernas, sino también en el cambio de pautas culturales de los bogotanos a través de programas como el de la cultura ciudadana. Así mismo los programas encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida como el programa Bogotá sin hambre han tenido incidencias importantes. Sin embargo la miseria y la pobreza no han sido superadas, el aumento de las desigualdades socio-espaciales así lo confirman.

La entrada de nuevos actores a partir de la constitución de 1991 y de la ley 388 de 1997 tal como las Juntas Administradoras Locales o el Consejo Territorial de Planeación a pesar del optimismo con que iniciaron sus labores muestra que las estructuras de poder existentes no son fáciles de cambiar, pues en la práctica son las instancias administrativas del nivel distrital las que siguen tomando las decisiones.

Otras orientaciones del territorio presentes en Bogotá se reflejan en una zona de transición entre lo urbano y lo rural, la mezcla de actividades y de funciones presentes en esta zona manifiestan las características de las nuevas relaciones urbano-rurales, mientras que las orientaciones latentes son consecuencia de las iniciativas del trabajo de organizaciones sociales que buscan ser reconocidas como actores importantes del ordenamiento territorial, enfrentando con su actuación las estructuras de poder afianzadas.

La mayoría de las orientaciones del territorio en Soacha mantienen una estrecha relación con el hecho de ser municipio vecino con el distrito capital. La orientación urbana e industrial de Soacha es vista para la mayoría de los entrevistados en esta investigación como el receptáculo de lo que a Bogotá no le sirve o no le conviene, como la vivienda para población pobre o la industria contaminante. Estas orientaciones son promovidas por actores fuera del ámbito municipal, es decir, el gobierno nacional es uno de sus principales impulsores a través de proyectos que se imponen por encima de las normas establecidas en instrumentos como el plan de ordenamiento territorial.

La orientación más reciente de Soacha como municipio receptor de población desplazada sigue en construcción y es el resultado de la lógica de los actores armados en conflicto en otras regiones del país. Es una orientación latente, la cual no es reconocida totalmente por la administración municipal al considerarla como un problema de la administración nacional.

Estas orientaciones de Soacha ayudan a acentuar muchas problemáticas económicas, sociales y ambientales presentes en el municipio como la falta de empleo, de vivienda digna o el deterioro del medio ambiente, entre otros.

Conclusiones

Esta investigación trata acerca de la dinámica del ordenamiento territorial en la región metropolitana de Bogotá. Hemos estudiado las políticas públicas, los actores y las nuevas relaciones urbano-rurales que allí se encuentran.

En nuestro marco conceptual defendimos la tesis que el análisis de esta dinámica debe considerar el territorio en términos de su carácter de apropiación y del manejo social y político que de él se hace. Este tipo de análisis examina el territorio de manera integral. Así, cuando iniciamos esta investigación buscamos entender ¿cómo trabajan los actores en el diseño del territorio?. La investigación nos condujo a encontrar resultados que se constituyen en elementos novedosos, no solamente para Colombia sino en un contexto más amplio, para los estudios dedicados a la comprensión del ordenamiento territorial desde una perspectiva que como se señaló anteriormente ve al territorio en sus diferentes dimensiones.

Nuestras hipótesis de trabajo se verificaron. Efectivamente la nueva geografía de la región metropolitana de Bogotá es consecuencia de la combinación de tendencias generales del mundo contemporáneo y de aspectos específicos de la realidad colombiana. A continuación resumimos los resultados.

El análisis que hicimos de las recientes políticas públicas de ordenamiento territorial para Bogotá y Soacha, demuestra que hay una nueva manera de producir estas

políticas. Ésta se observa en la formulación de la política pública de ruralidad del distrito capital de Bogotá. Allí podemos destacar dos aspectos. El primero, es la construcción conjunta de la política entre las comunidades rurales y la administración distrital, estableciéndose una relación de colaboración entre el actor público y el actor social. Esta manera de formular la política muestra una transformación hacia la construcción de consensos. Es decir, es una manifestación de cambio de la cultura política del Estado basada en un enfoque descendente a otra que empieza a reconocer nuevas realidades de las sociedades.

Al mismo tiempo, esta nueva característica de la política pública bogotana, sumada al proceso que desde la década pasada se inició con la promoción de una cultura ciudadana en Bogotá, explica un mejor desarrollo de la gestión territorial allí adelantada. En contraste, Soacha se caracteriza por altos niveles de corrupción administrativa, en la que los alcaldes son los principales implicados. A pesar de la conurbación existente entre Bogotá y Soacha, los líderes políticos prefieren conservar el carácter municipal de Soacha con el objeto de mantener un sistema político corrupto que contribuye a que en Soacha se haga lo que en Bogotá está prohibido.

El segundo aspecto a señalar con respecto a la política pública de ruralidad del Distrito Capital, es el reconocimiento por parte de la administración distrital, del espacio rural no como un espacio disponible para la ciudad sino como aquel que tiene importancia en el ámbito del distrito capital. A pesar del cambio del discurso, se mantiene la misma

idea. Es decir, la zona rural de Bogotá reviste importancia por los recursos como el agua para el abastecimiento de la zona urbana cuya población continúa en aumento.

En cuanto a la relación entre las políticas de diferentes escalas, nuestro análisis demuestra que no existe coherencia entre ellas. La ley 388 de 1997 de carácter nacional, fue impuesta y obligó a los municipios a formular el plan de ordenamiento territorial. El énfasis dominante de lo urbano dejó muchos vacíos con respecto a la manera como se debe tratar el espacio rural. En el caso del plan de ordenamiento territorial de Soacha la preponderancia de lo urbano es clara.

Así mismo se observa cómo la ideología dominante de la globalización económica se incorpora a través de los planes de ordenamiento territorial. La formulación de la visión y objetivos expuesta en los planes de ordenamiento territorial de Bogotá y Soacha así lo confirma. Para Bogotá la visión de futuro es la de ciudad-región competitiva y para Soacha es la búsqueda de una ciudad competitiva en el ámbito nacional e internacional. La adecuación del territorio para lograr estos objetivos conduce a diversos conflictos, en donde aparecen actores colectivos como los movimientos sociales no para participar en un sistema de decisión sino para exigir derechos.

El análisis de los actores permite destacar dos elementos que muestran como se presenta la nueva tendencia de construcción conjunta de política pública. Uno se refiere a la materialización del discurso de participación expuesto en la constitución política de 1991 y

posteriormente en la ley 388 de 1997. Este hecho se concretó a través de la creación del Consejo Territorial de Planificación como una instancia de consulta en los procesos de planificación territorial. El otro elemento está relacionado con los grupos sociales organizados y/o movimientos sociales que surgen para participar en la construcción del orden territorial. Diferentes formas de actuación utilizan estos actores. La organización para desarrollar acciones en grupo para participar en la revisión del plan de ordenamiento territorial como es el caso de la Red Popular de Territorios Ambientales en Bogotá D.C. La resistencia en el sitio y las reivindicaciones identitarias como en el caso de los campesinos de la vereda Los Soches para frenar la expansión urbana de Bogotá. Las acciones judiciales y seguimiento a los procesos judiciales en los que se demandaron algunos artículos del plan de ordenamiento territorial referidos al uso y clasificación de los suelos por parte de la organización Cabildo Verde de Soacha.

Las particularidades de la realidad colombiana muestran la existencia de actores que manejan una lógica del territorio basada en el control de hecho. A través de esta vía, los actores implicados en el conflicto armado interno, guerrilla y paramilitares, inciden en la reconfiguración no solamente del territorio a donde actúan directamente sino del territorio a donde grandes grupos poblacionales llegan como desplazados como en el caso de Soacha. Este fenómeno de desplazamiento forzado se constituye en una de las consecuencias más dramáticas del conflicto armado que tiene lugar en Colombia.

Otros actores como los campesinos que habitan en la franja urbano-rural dan cuenta de nuevos procesos de ordenamiento territorial en donde un cruce o hibridación de elementos y valores urbanos y rurales configuran este espacio. El análisis de las nuevas relaciones urbano–rurales muestra que grandes transformaciones se presentan en este espacio. Estas tienen que ver con los nuevos usos del suelo en donde, por ejemplo, se privilegia la agroindustria para la exportación dejando a un lado la producción de alimentos y por tanto incidiendo de manera directa en la seguridad alimentaria.

La heterogeneidad de esta franja o continuum urbano-rural como lo denomina Davis (2007) no solamente está presente en Colombia, es un fenómeno global con características particulares según el caso. En Bogotá por ejemplo la pluri-actividad de quienes allí habitan es evidente. La combinación de diferentes actividades es una manera que posibilita la obtención de ingresos. Así mismo en muchas de las funciones que cumple este espacio se observa la relación con la orientación de Bogotá hacia la especialización en la prestación de servicios, como por ejemplo la concentración de colegios y universidades campestres al norte del distrito capital.

Si bien como ya lo señalamos, la comunidad rural de los Soches muestra una de las nuevas maneras que utilizan los actores locales en la construcción de territorio, este ejemplo singular en Bogotá no ha sido tomado por otras comunidades rurales bogotanas. Una de las explicaciones consiste en observar que este grupo reflexiona y actúa desde su identidad como campesinos, mientras que, como lo mostramos en el análisis de los actores,

la mayoría de los campesinos bogotanos se identifican con valores tanto urbanos como rurales. Sin embargo como ya lo indicamos, la sostenibilidad del proyecto de Los Soches es muy frágil, precisamente porque al interior de la comunidad también se observan esas características de combinación de valores.

Límites de la investigación

El hecho que la construcción conjunta de políticas en materia de ordenamiento territorial se presente como una nueva tendencia hace que los desarrollos metodológicos para su análisis se encuentren también en construcción. Con ello se quiere señalar que la presente investigación muestra algunos rasgos de esta nueva tendencia. Sin embargo para su profundización se requiere que se tengan en cuenta otros aspectos del modelo de la dinámica de transformación de una localidad que no fueron tratados aquí, como son el análisis de redes con las que los actores funcionan así como su ubicación en la estructura organizativa de la que hacen parte.

De otra parte, una ampliación acerca de la manera como funciona el Consejo Territorial de Planeación de Bogotá y de Soacha contribuiría a mostrar elementos más precisos acerca de la construcción conjunta de políticas a través de la participación. Si bien en este estudio quedó demostrado que los individuos que forman parte de este actor colectivo actúan en parte movidos por sus intereses personales y también con los asociados

al actor colectivo, ayudaría a su mejor comprensión el análisis de las distintas redes a las que pertenecen. Algunos elementos quedaron sugeridos al respecto, como por ejemplo la manera como los empresarios asumen su papel en este consejo a partir de la pertenencia a ciertas redes de decisión política.

La profundización del estudio de otros actores como el curador urbano ayudaría a entender la manera como se teje el territorio a través de un juego de poderes.

Las perspectivas de investigación

El desarrollo de esta tesis conduce a afirmar que es necesario seguir construyendo conocimiento acerca de la nueva tendencia en materia de ordenamiento territorial que se ha señalado. Las reflexiones que se han hecho en este estudio sobre Colombia y específicamente sobre el distrito capital de Bogotá y el municipio de Soacha, contribuyen al avance de este conocimiento. Sin embargo, diferentes temas pueden ser profundizados, por ejemplo a través del seguimiento de ejemplos exitosos de construcción conjunta de políticas públicas o estudios comparativos entre diferentes países.

Las constataciones empíricas conducen al planteamiento de nuevos conceptos que ayudan a ampliar los ya elaborados. Una línea de investigación que no es nueva es la referida al estudio del espacio urbano-rural. Sin embargo, estudiar aspectos referidos a la

combinación de rasgos urbanos y rurales no en una franja o continuum sino concentrados en la ciudad misma como en el caso de Soacha podría aportar elementos nuevos para este análisis.

Para cerrar, se dejan planteadas las siguientes preguntas. ¿El nuevo enfoque de formulación conjunta de políticas públicas responde a un cambio por parte del Estado en la visión que éste tiene del territorio o más bien se debe a la visión de territorio de algunos movimientos sociales, los cuales actúan buscando no solo participar sino transformar el territorio desde su punto de vista?. ¿Qué es lo que conduce a qué esta nueva tendencia se presente.

Bibliografía general

- Amin, Ash. 2002. "Spatialities of globalisation". *Environment and Planning A*, vol. 34, p. 385-399.
- Arocena, José. 1986. « Les paradigmes du développement et le local ». In *Le développement par l'initiative locale: le cas français*, p. 185-211. Paris: L'Harmattan
- Arocena, José. 1995. "Descentralización e iniciativa una discusión necesaria" *Nómadas*, n°3, p.1-13.
- Asociación Camizba. 2006. *Navegando por las venas de nuestra madre tierra en la región del Bajo Atrato-Chocó*. Riosucio: Camizba, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y Embajada de Holanda, 70 p.
- Bassand, Michel. 2007. « Métropoles et métropolisation ». In *Enjeux de la sociologie urbaine*, sous la direction de Bassand, Michel; Kaufmann, Vincent et Joye, Dominique, p. 15-31. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Berg, Bruce. 2006. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Sixth Edition. Boston: Pearson, 384 p.
- Boisier, Sergio. 1994. "Post modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes, asociativas y virtuales". *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, vol. 2, tercera época, n° 102 (invierno), p. 597-608
- Boisier, Sergio. 1997. "El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". *Estudios regionales*, n°48, p. 41-79.

- Boisier, Sergio. 2008. "El retorno del actor territorial a su nuevo escenario". En línea, 40 p. <<http://www.redelaldia.org/El-retorno-del-actor-territorial>>. Consultada el 15 de enero de 2011
- Bonnemaison, Joël et Cambrézy, Luc. 1996. «Le lien territorial, entre frontières et identités». Géographie et cultures: numéro spécial Territoire, n° 20, 143 p.
- Borja, Miguel. 1996. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: CEREC-IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 179 p.
- Boudeville, Jacques-R. 1966. Problems of Regional Economic Planning. Edinburgh: University Press, 192 p.
- Bourdieu, Pierre. 1991. Language and Symbolic Power. Cambridge: Polity Press
- Boyer, Robert. 1986. La théorie de la régulation : une analyse critique. Paris: La Découverte, 142 p.
- Brand, Peter (Editor y compilador). 2001. Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín, Tercer Mundo.
- Bryant, Christopher. 1995. «The role of local actors in transforming the urban fringe». The Journal of Rural Studies, vol. 11, n° 3, p. 255-267.
- Bryant, Christopher. 1995a. «Interests, interest groups and the rural environment and the challenge of modelled or perceived futures for the rural environment ». In Scenario

Studies for the Rural Environment, sous la direction de Schoute, Job F. Th., Peter A. Finke, Frank R. Veeneklaas et Henk P. Wolfert, p. 25-33. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Bryant, Christopher, Serge Des Roches et Patrice Juneau. 1996. «Sustainability in action: the role of local actors in the transformation and conservation of urban fringe environments». In Proceedings of the IGU Study Group on The Sustainable Development of Rural Systems, sous la direction de Sasaki, H., I. Saito, A. Tabayashi et T. Morimoto, p. 67-75. Tsukuba, Tokyo: Kaisei Publications Ltd.

Bryant, Christopher. 1997. «L'agriculture périurbaine: l'économie politique d'un espace innovateur». Cahiers Agricultures n° 6, p.125-130.

Bryant, Christopher, Serge Des Roches et Patrice Juneau. 1998. «Community mobilisation and power structures: potentially contradictory forces for sustainable rural development». In Dimensions of Sustainable Rural Systems, sous la direction de Bowler Ian, Christopher Bryant et Paulus Huigen, p. 233-244. Utrecht /Groningen: Netherlands

Bryant, Christopher. 1999. Community change in context. In Dale, A. et Pierce, J. (dir), Sustainable Development Series. Volume 2. Communities, Development, and Sustainable across Canada. Vancouver: Sustainable Development Research Institute, University of British Columbia

- Bryant, Christopher, Louis Allie, Serge Des Roches, Karine Buffat et Denis Granjon. 2001. «Linking community to the external environment: the role and effectiveness of local actors and their networks in shaping sustainable community development», dans Pierce, John T., S.D. Prager et R.A. Smith (dirs.), *Reshaping of Rural Ecologies, Economies and Communities (Conference Proceedings, Commission on the Sustainability of Rural Systems, I.G.U.)*, Burnaby, B-C: Simon Fraser University, Department of Geography: 57-67.
- Bryant, Christopher. 2007. «La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement régional», In *Territoires et enjeux du développement régional*, sous la coordination de Mollard, Amédée, Emmanuelle Sauboua et Maud Hirczak, p. 159-171. Paris: Ed. Quae
- Caldeira, Teresa. 2000. "Fortified Enclaves: The New Urban Segregation". In *Cities and Citizenship*, sous la direction de James Holston, p. 114-138. Duke University Press
- Callon, Michel. 1986. « Some element of sociology of translation ». In *Power, action, belief: a new sociology of knowledge?*, Edited by Law, John, p. 196-233. London : Routledge and Kegan Paul.
- Carrión, Fernando y Núñez, Jorge. 2006. "La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo". *Eure*, vol. 32, n°97, p. 7-16.
- Castel, Robert. 1995. « Les pièges de l'exclusion ». *Lien social et politiques*, no 34, p.13-21
- Castells, Manuel. 2001. *La société en réseaux : l'ère de l'information*. Paris: Fayard, 671p.
- Castells, Manuel. 2003. *Panorama de la era de la información en América Latina: ¿ es sostenible la globalización?*. Prologo En *¿Es sostenible la globalización en América*

Latina?, Vol. 1. Coordinado por Calderón, Fernando. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 351 p.

Ciccolella, Pablo. 1999. "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires: grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *Eure*, vol. 25, n°76

Claval, Paul. 2006. *Géographie régionale: de la région au territoire*. Paris: Armand Colin, 336 p.

Coraggio, José Luis. 2001. "Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad." En *Encuentro El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística* (Porto Alegre, 10 de mayo 2001). Porto Alegre: Secretaría de Planeamiento.

Cox, Kevin. 1997. *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York, London: The Guilford Press, 292 p.

Cox, Kevin. 1998. "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale or: looking for local politics". *Political Geography*, vol. 17, n°2, p. 1-24

Davis, Mike. 2007. *Le pire des mondes possibles: de l'explosion urbaine au bidonville global*. Paris: La Découverte, 250 p.

Delegación Interministerial del Ordenamiento del Territorio y del Atractivo Regional, DATAR. 2010. Missions. En línea, <http://www.datar.gouv.fr/>. Consultada el 22 de noviembre de 2010.

- Delegación Interministerial del Ordenamiento y la Competitividad de Territorios, DIACT. 2007. « Rapport d'activité 2007, Synthèses ». En línea, <http://www.datar.gouv.fr/>. Consultada el 22 de noviembre de 2010.
- De Mattos, Carlos. 1990. "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". *Estudios regionales*, n°26, p. 49-70.
- De Mattos, Carlos. 2000. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *São Paulo en Perspectiva*, vol. 14, n°4, p. 43-62
- Della Porta, Donatela and Diani, Mario. 1999. *Social Movements: an Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Della Porta, Donatela and Kriesi, Hanspeter. 1999. "Social Movements in a Globalizing World: an Introduction". In *Social Movements in a Globalizing World*, edited by Della Porta, Donatela et al, p.3-22. London: Macmillan Press
- Des Roches, Serge et Christopher Bryant. 1997. « Les enjeux de la démocratisation des espaces verts. Analyse des relations sociales dans le processus de création du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse », *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, 31 (3-4): 59-77.
- Des Roches, Serge et Christopher Bryant. 1998. « Synchronization processes of local space in the rural-urban fringe: evidence from the Montréal (Québec) and Ile-de-France (France) regions », dans 204 Epps, Roger (dir.), *Sustainable Rural Systems: Proceedings of the 1st Annual Colloquium of the IGU Commission on the Sustainability of Rural Systems*, Armidale (Australie): 215-224.

- Domínguez, Camilo. 1997. "Territorio y región en la amazonia occidental colombiana: conceptos básicos. En Memorias del primer encuentro de investigadores del piedemonte amazónico (Florencia, Caquetá, 1997). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Doyon, Mélanie. 2009. « La dynamique actorielle dans la construction des espaces périurbains: les cas de Montpellier (France) et de Montréal (Québec) ». Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, 220 p.
- Durance, Philippe. 2007. « Genèse de la prospective territoriale ». En línea, <<http://www.datar.gouv.fr/>>. Consultada el 23 de noviembre de 2010
- Durand-Lasserve, A. 2003. "Ciudad y suelo. La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas", en Balbo M. et al, La ciudad inclusiva, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL n° 88, p. 105-127.
- Dureau, Françoise; Barbary, Olivier et Lulle, Thierry. 2004. « Dynamiques de peuplement et ségrégations métropolitaines ». In Villes et sociétés en mutation: lectures croisées sur la Colombie, sous la coord. de Dureau, Françoise; Barbary, Olivier; Gouëset, Vincent et Pissoat, Olivier, p.123-182. Paris: Anthropos
- Dureau, Françoise; Gouëset, Vincent et Mesclier, Évelyne. 2006. Géographies de l'Amérique latine. Presses Universitaires de Rennes, 375 p.
- Escobar, Arturo; Alvarez, Sonia and Dagnino, Evelina edit. 1998. Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements. Boulder, Colo: Westview Press
- Escobar, Arturo. 2008. Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes. Durham and London: Duke University Press, 435 p.

- Fajardo, Darío. 2005. “El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política”. Conferencia dictada en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas al ingresar como miembro correspondiente (Bogotá, septiembre 2005).
- Fajardo, Darío. 2010a. “Conflictos generados por la ocupación del territorio”. En Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fajardo, Darío. 2010b. “Política de tierras: sorpresa, desconcierto y temor”. *UN Periódico* (Bogotá), octubre.
- Fall, Marie. 2007. *Dynamique des acteurs, conflits et modes de résolution pour une gestion durable des ressources naturelles dans la réserve de biosphère du Saloum (Sénégal)* ». Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, 246 p.
- Ferrás, Carlos. 2007. “El enigma de la contraurbanización: fenómeno empírico y concepto caótico”. *Eure*, vol. 33, n° 98, p. 5-25.
- Friedmann, John and Alonso, William. 1964. *Regional Development and Planning: a Reader*. Massachusetts: The M.I.T. Press, 722 p.
- Gagnon, Yves-Chantal. 2005. *L'étude de cas comme méthode de recherche: guide de réalisation*. Sainte-Foy: Presses de l'Université de Québec, 128 p.
- García Canclini, Néstor. 2000. “La globalización: ¿productora de culturas híbridas?” En *III Congreso Latinoamericano de la Asociación Internacional para el Estudio de la Música Popular* (Bogotá 23-27 agosto 2000).

- Geertz, Clifford. 1992. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa, 387 p.
- Giménez, Gilberto. 2001. “Cultura, territorio y migraciones: aproximaciones teóricas”. *Alteridades*, n°22, p. 5-14
- Glesne, Corrine. 2005. *Qualitative researchers: An Introduction*. Boston: Pearson, 246 p.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo. 2002. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP-Ediciones Antropos, 336 p.
- Grandin, Greg. 2006. *Empires workshop. Latin America, the United States, and the Rise of The new Imperialism*. New York: Metropolitan Books, 286 p.
- Granjon, Denis, Soumaya Frej, Mélanie Doyon and Christopher Bryant. 2001. « The social construction of sustainable rural communities: tourism development in the rural urban fringe », dans Kim, Ki-Hyuk, Ian Bowler et Christopher Bryant (dirs.), *Developing Sustainable Rural Systems (Conference Proceedings of the IGU Commission on the Sustainability of Rural Systems)*. Pusan National University Press, Pusan (Corée): 125-135.
- Gumuchian, Hervé et Marois, Claude. 2000. *Initiation a la recherché en géographie. Aménagement, développement territorial, environnement*. Paris-Montréal: Anthropos, Les Presses de l'Université de Montréal, 425 p.
- Gwynne, Robert and Kay, Cristóbal. 1999. “Latin America transformed: changing paradigms, debates and alternatives”. In *Latin America transformed: globalization and modernity*, p. 2-30. Oxford: University Press

- Gwynne, Robert and Kay, Cristóbal. 2000. "Views from the periphery: futures of neoliberalism in Latin America". *Third World Quarterly*, vol 21, n° 1, p.141-156.
- Harvey, David. 2000. *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 324 p.
- Herrera, Martha y Bonnett, Diana. 2001. "Ordenamiento espacial y territorial colonial en la región central neogranadina siglo XVIII: las visitas de la tierra como fuente para la historia agraria del siglo XVIII". *América latina en la historia económica*, n°16
- Hiernaux-Nicolás. 1999. "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México". *Eure*, vol. 25, n°76
- Holston, James. 1999. "Spaces of Insurgent Citizenship". In *Cities and Citizenship*, p.155-173. Durham-London: Duke University Press
- Jessop, Bob. 1990. "Regulation Theories in Retrospect and Prospect". *Economy and Society*, n°19, p.153-216
- Kay, Cristóbal. 2008. "Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?" *Development and Change* n° 39 (6), p. 915-943.
- Klarén, Peter F. 1986. "Lost Promise: Explaining Latin American Underdevelopment". In *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*. Edited by Klarén, Peter F. and Bossert, Thomas J., p. 3-35. Boulder and London : Westview Press.

- Lacour, Claude; Delamarre, Alette et Thoin, Muriel. 2003. 40 ans d'aménagement du territoire. Collection territoires en mouvement. Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Paris: La Documentation française, 158 p.
- Lampis, Andrea. 2003. "Fronteras urbanas: Bogotá entre accesos y encierros". En Fronteras: territorios y metáforas. García, Clara Inés (Comp.), p.199-221. Medellín: INER Universidad de Antioquia
- Latour, Bruno. 1986. « The powers of association ». In Power, Action and Belief. Sociological Review Monograph 32. Edited by Law, John, p. 264–280. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lemieux, Vincent. 2009. L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir. Troisième édition. Québec: Les presses de l'Université Laval, 206 p.
- Lévy, Jacques. 2003. Aménagement du territoire. In: Lévy, Jacques et Lussault, Michel. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris: Belin
- Lévy, Jacques. 2003. Territoire. In: Lévy, Jacques et Lussault, Michel. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris: Belin
- Lipietz, Alain. 2001. « Une mondialisation peut en cacher une autre. » In Commerce international et développement soutenable, sous la direction de Damian, Michel et Graz, Jean-Christophe. Paris : Economica, 224 p.
- Llambí, Luis. 1996. Globalización y nueva ruralidad en América Latina: una agenda teórica y de investigación. En La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio. Vol I. La

inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial, coordinado por Lara Flores Sara María y Chauvet Michelle. México: Plaza y Valdés Editores.

Lobato, Roberto. 1996. Territorialidade e corporação um exemplo. En: Santos, Milton; De Souza, Maria Adélia y Silvaira, Maria Laura. Território, globalização e fragmentação. Sao Paulo: Editora Hucitec

Lussault, Michel. 2003. Acteur. In: Lévy, Jacques et Lussault, Michel. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris: Belin

Manzagol, Claude. 2007. La mondialisation. Données, mécanismes et enjeux. Paris : Armand Colin. 191 p.

Marsden, Terry et al. 1993. Constructing the countryside. London: UCL Press, 220 p.

Massey, Doreen. 1994. Space Place and Gender. Minneapolis: University of Minnesota Press, 280 p.

Massey, Doreen. 1999. "Power-geometries and the politics of space and time". Hettner Lecture 1998, Department of Geography, University of Heidelberg.

Massey, Doreen. 2004. "Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización". Treballs de la Societat Catalana de Geografia, n°57, p. 77-84

Massiris, Ángel. 2006. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Colombia: UPTC, 250 p.

- Massiris, Ángel. 2009. “Diez años de planes de ordenamiento territorial en Colombia: un balance”. En *Geografía y territorio: procesos territoriales y socioespaciales, aproximación desde Iberoamérica*, coordinado por Massiris Ángel. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Medellín Torres, Pedro. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Melucci, Alberto. 1989. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Nerds in Contemporary Society*. London : Hutchinson Radius, 288 p.
- Méndez, Ricardo. 2007. “El territorio de las nuevas economías metropolitanas”. *Eure* vol. 33, n°100, p.51-67
- Mertins, Günter. 2008. “La renovación de los centros históricos en Latinoamérica: fases, conceptos, estrategias”. En *Renovación de centros históricos en grandes ciudades latinoamericanas*, editado por Vergara Adrián, p. 19-37. Barranquilla: Ediciones Uninorte,
- Mitchell, Don. 2003. *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: The Guilford Press, 269 p.
- Molano, Alfredo. 2008. “Carimagua inc.”. *El Espectador* (Bogotá), 16 de febrero.
- Morin, Richard. 2006. *La régionalisation au Québec: les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux 1960-2006*. Gatineau: Éditions Saint-Martin, 75 p.

- Moulaert, Frank and Cabaret, Katy. 2006. "Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?". *Planning Theory*, vol. 5, n°1, p.51-70
- Murdoch, Jonathan. 1998. "The Spaces of Actor-Network Theory". *Geoforum*, v.29 n° 4, p. 357-374
- Perroux, François. 1964. *L'économie du XXe. Siècle*. 2e éd. augm. Paris: Presses universitaires de France.
- Polèse, Mario. 1998. "Ciudades y empleos en Centroamérica: elementos para el diseño de estrategias de desarrollo económico con base urbana". En *Economía y desarrollo urbano en Centroamérica*, coord. Lungo, Mario y Polèse, Mario, p. 11-45. San José: FLACSO Costa Rica
- Polèse, Mario. 2010. *The Wealth and Poverty of Regions: Why Cities Matter*. Chicago: University of Chicago Press, 288 p.
- Preteceille, Edmond y De Queiroz, Luiz Cesar. 1999. "Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80". *Eure* vol. 25, n°76, p.79-102
- Raffestin, Claude. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC, 249 p.
- Ragin, Charles. 1989. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 185 p.
- Rama, Ángel. 1984. *La ciudad letrada*. Hanover: Ediciones del Norte, 176 p.

- Restrepo, Darío. 2004. “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”. *Eure*. En línea, vol.30, n°89, p. 81-96.
- Rostow, Walt. 1963. *Les étapes de la croissance économique*. Paris: Seuil.
- Rubio, Ana. 2004. Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. *Circunstancia*, n°3
- Ruiz, Naxhelli y Delgado, Javier. 2008. “Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad”. *Eure*. En línea, vol.34, n°102, p. 77-95.
- Santos, Milton. 1996. *Território, globalização e fragmentação*. Terceira Edição. São Paulo: Editora Hucitec, 330 p.
- Santos, Milton. 1996. *A natureza do espaço: ténica e tempo, razao e emoção*. São Paulo: Editora Hucitec
- Sassen, Saskia. 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 397 p.
- Sassen, Saskia. 2000. *Cities in a World Economy*. 2nd ed. Thousand Oaks Calif.: Pine Forge Press, 182 p.
- Sassen, Saskia. 2003. Localizando ciudades en circuitos globales. *Eure*. En línea, v.29 n° 88, p. 5-27

- Sassen, Saskia. "The city today and tomorrow and redefining citizenship". Conference: 30 may 2010, Montreal. School of Community and Public Affairs, Concordia University
- Scott, Allen; Agnew, John; Soja, Edward and Storper, Michael. 2001. "Global city-regions". In *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Edited by Scott Allen, p 10-30. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 295 p.
- Silva, Armando. 2003. *Bogotá imaginada*. Bogotá: Taurus-Universidad Nacional de Colombia-Convenio Andrés Bello-FLACSO Ecuador, 344 p.
- Stöhr, Walter. 2003. "Development From Below: vingt ans plus tard. In *Reconversion économique et développement territorial, sous la dir. De Fontan, Jean-Marc; Klein, Juan-Luis et Lévesque, Benoit*, p. 119-143. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Swyngedouw, Erik. 1997. "Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale". In *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, edited by Cox Kevin, p 137-166. New York: Guilford Press.
- Tarrow, Sidney. 1997. *Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. [1ª ed. en inglés, 1994].
- Thrift, Nigel. 2000. "Afterwords". *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 18, n°2, p. 213-255

- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Tilly, Charles. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder, London: Paradigm Publishers, 194 p.
- Touraine, Alain. 1988. *Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 171 p.
- Touraine, Alain. 1973. *Production de la société*. Paris: Seuil, 542 p.
- Uprimny, Rodrigo. 2001. "Presentación Derechos fundamentales multicultural y sociedad". En *Modernidades, nueva constitución y poderes constituyentes*. Herrera Miguel Ángel. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales.
- Vanden, Harry E. 2003. "Globalization in a Time of Neoliberalism: Politicized Social Movements and the Latin American Response". *Journal of Developing Societies*, Vol. 19, No. 2-3, p.308-333.
- Vásquez, Teófilo. 2006. "La constitución del 91 entre los derechos y el modelo de desarrollo: ciudadanía, derechos económicos, sociales y culturales y medidas de ajuste económico". En línea <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-238.html>> Consultada el 30 de noviembre de 2010.
- Vigour, Cécile. 2005. *La comparaison dans les sciences sociales: pratiques et méthodes*. Paris: Éditions La Découverte, 335 p.

- Wanderley, Maria de Nazareth. 2000. “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o rural como espaço singular e ator coletivo”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº15, p. 87-145.
- Whatmore, Sarah. 1997. “Dissecting the autonomous self: hybrid cartographies for a relational ethics”. *Environment and Planning D: Society and Space*, nº 15, p. 37-53
- Zambrano, Fabio. 1992. “Presentación”. En *Espacios de exclusión: el estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, González, José Jairo. Bogotá: CINEP

Bibliografía sobre Bogotá

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2006. Política pública distrital de ruralidad. Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Planeación Distrital, Subsecretaría de Planeación Territorial. 2009. “Evaluación y resultados del diagnóstico del POT en la perspectiva de su revisión” En *Foro Avances de la revisión del POT en Bogotá* (Bogotá, 11 de junio de 2009). En línea, 30 p. <<http://www.sdp.gov.co:8443/www/revisiendelpot/index.php> />. Consultada el 19 de enero de 2010.

Bermúdez, Olga María. *Re-Conozcamos nuestra ciudad, suelo - los cerros*. Notas del curso cultura y ambiente. IDEA – Universidad Nacional de Colombia. <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2007225/lecciones/capitulo2/25-reconozcamos2.htm>. Consultada el 13 de enero de 2010

Cámara de Comercio de Bogotá. Multinacionales en Bogotá. 2006. *Portal de la Cámara de Comercio de Bogotá*. En línea, <<http://www.camara.ccb.org.co/contenido/>>. Consultada el 7 de agosto de 2008.

Carrizosa, Julio. “La sabana de Bogotá y los ecosistemas relacionados en el 2007”. En línea, 14 p. <<http://www.fescol.org.co/DocPdf/EV.FNA-SabanaBogotaEcosistemasRelacionados.pdf>>. Consultada el 30 de abril 2010.

Concejo de Bogotá. De Roux, Carlos Vicente. 2009. Para mosquearse con los negocios de Tomás y Jerónimo en Mosquera. Abril 28 de 2009. En: <http://www.concejodebogota.gov.co>

Consejo Territorial de Planeación Distrital - Universidad Nacional de Colombia. 2009. *Foro Público: Propuestas ciudadanas para el ordenamiento territorial en Bogotá*. Resultados mesa de trabajo: Participación, Democracia y Descentralización. Bogotá, mayo 2009

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta calidad de vida Bogotá 2007. Portal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En línea, <<http://www.dane.gov.co/>>. Consultada el 20 de enero 2010.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Necesidades Básicas Insatisfechas. Portal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En línea, <<http://www.dane.gov.co/>>. Consultada el 17 de agosto 2010.

Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. En línea, <<http://www.etb.com.co/nuestracom/>>. Consultada el 12 de enero 2010.

García, Miguel. 2003. *¿Ciudadanía avergonzada?: democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, CESO-Universidad de los Andes, 152 p.

Herrera, Aleksey. 2004. «Las curadurías urbanas». *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, n°22, p.137-155

Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2008. *Territorios populares, ambiente y hábitat: propuestas de política pública desde los cerros orientales de Bogotá*. Bogotá: Artes y señales, 63 p.

- Ospina Arias, Liliana María. 2007. “*Incidencia de la expansión urbana de Bogotá en las relaciones con la tierra de comunidades rurales circundantes: el caso de los Soches en Usme*”. Tesis de Maestría en Urbanismo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 109 p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. 2008. “Bogotá una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano 2008”. En línea, <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml/>. Consultada el 3 de mayo de 2010.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2010 a. “Preguntas y respuestas sobre curadurías”. En línea, <<http://www.sdp.gov.co/www/section-2325.jsp>>. Consultada el 22 de enero de 2010.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2010 b. “Directorio consejeros territoriales de planeación”. En línea, <<http://www.sdp.gov.co/www/section-2322.jsp>>. Consultada el 25 de enero de 2010
- Torres, Alfonso. 2007. “Construir ciudadanía desde la acción colectiva”. En *Ciudadanía y cultura*, editado por González, Jorge Enrique, p.243-287. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Bibliografía sobre Soacha

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2010. Soacha: “¿Cómo tomar un bus sin perderse en la ciudad?”. En línea, <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/soacha-como-tomar-un-bus-sin-perderse-en-la-ciudad/>>. Consultada el 14 de julio de 2010.

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2010a. “Décimo cuarto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)”. En línea, 24 p. <<http://www.acnur.org/pais/docs/2761.pdf>>. Consultada el 14 de julio de 2010.

Alcaldía municipal de Soacha. 2000. *Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial*. 237 p.

Alcaldía municipal de Soacha. 2010. *Sitio oficial de Soacha en Cundinamarca, Colombia*. En línea, <<http://soacha-cundinamarca.gov.co/>>. Consultada el 21 de agosto de 2010.

Consejo Territorial de Planeación Municipal de Soacha. 2006. *Planeación y participación: compromiso de todas y todos*. Soacha: Grafical, 188 p.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. 2006. “Número de personas desplazadas por municipio de llegada por trimestre desde 1999 a 2005”. En línea <<http://www.codhes.org/>>. Consultada el 3 de mayo de 2010.

Convención sobre las zonas húmedas de importancia internacional - Convención de RAMSAR. 2009. Portal de RAMSAR. En línea <<http://www.ramsar.org/>>. Consultada el 15 de marzo de 2010.

Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, OCHA. 2006. Need Assessment: Altos de Cazucá, municipio de Soacha. Resumen Ejecutivo.

Periodismo público. 2009. “Es legal el plan de ordenamiento territorial de Soacha: alcances del fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al anular dos artículos del POT”. En línea, <<http://www.periodismopublico.com/Alcances-del-fallo-del-Tribunal>>. Consultada el 15 de julio de 2010.

Procuraduría delegada para la sala disciplinaria. 2003. Expediente 161-02032 del 9 de octubre de 2003.

Legislación y datos oficiales de Colombia

Acuerdo 6 de 1998. Registro Distrital 1674, Bogotá D.C., Colombia, 6 de junio de 1998

Acuerdo 046 de 2000. Soacha, Colombia, 29 de diciembre de 2000

Acuerdo 119 de 2004. Registro Distrital 3111, Bogotá D.C., Colombia, 3 de junio de 2004

Acuerdo 021 de 2005. Soacha, Colombia.

Acuerdo 18 de 2008. Soacha, Colombia, 31 de mayo de 2008

Acuerdo 68 de 2008. Soacha, Colombia, 25 de agosto de 2008

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2003. Censo experimental Soacha. En línea. < <http://www.dane.gov.co> />. Consultada el 30 abril de 2010.

Comisión de Ordenamiento Territorial. 1992. Boletín n° 3. Bogotá

Constitución política de Colombia. Gaceta constitucional No. 116, Colombia, 20 de julio de 1991.

Decreto 295 de 1995. Registro Distrital 978, Bogotá D.C., Colombia, 1 de junio de 1995

Decreto 2150 de 1995. Diario Oficial No. 42137, Colombia 6 de diciembre de 1995.

Decreto 619 de 2000. Registro distrital 2197, Bogotá D.C., Colombia, 28 de julio de 2000.

Decreto 469 de 2003. Registro distrital 3013, Bogotá D.C., Colombia, 23 de diciembre de 2003.

Decreto 190 de 2004. Registro distrital 3122, Bogotá D.C., Colombia, 22 de junio de 2004.

Decreto 327 de 2007. Registro Distrital 3805, Bogotá D.C., Colombia, 25 de julio de 2007.

Decreto 4260 de 2007. Diario Oficial No. 46800, Colombia, 2 de noviembre de 2007.

Decreto 234 de 2008. Registro Distrital 31672, Bogotá D.C., Colombia, 31 de julio de 2008

Decreto 479 de 2009. Registro Distrital 4309, Bogotá D.C., Colombia, 28 de octubre de 2009.

Ley 11 de 1986. Diario Oficial No. 37310, Colombia, 17 de enero de 1986.

Ley 9 de 1989. Diario Oficial No. 38650, Colombia, 11 de enero de 1989.

Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43091, Colombia, 18 de julio de 1997.

Ley 810 de 2003. Diario Oficial No. 45220, Colombia, 16 de junio de 2003.

Anexo A: Extensión y tipo de suelo de las localidades de Bogotá D.C., 2002

Localidad	Área total (ha) ¹	Área rural			Área urbana			Área de expansión		
		Suelo rural	Áreas protegidas	Total	Suelo urbano	Áreas protegidas	Total	Suelo de expansión	Áreas protegidas	Total
Usaquén	6.531	-	2.720	2.720	3.245	277	3.522	107,17+146,06*	37	290
Chapinero	3.899	-	2.664	2.664	1.037	198	1.235	-	-	-
Santa Fe	4.488	-	3.803	3.803	591	94	685	-	-	-
San Cristóbal	4.816	-	3.187	3.187	1.425	204	1.629	-	-	-
Usme	21.556	9.239	9.068	18.307	1.496	568	2.064	818,34+64*	303	1.186
Tunjuelito	1.028	-	-	-	752	276	1.028	-	-	-
Bosa	2.392	-	-	-	1.699	230	1.929	229	234	462
Kennedy	3.857	-	-	-	3.275	331	3.606	106,85+46*	98	251
Fontibón	3.326	-	-	-	2.976	76	3.053	39,06+6,64*	228	273
Engativá	3.556	-	-	-	3.073	366	3.439	-	117	117
Suba	10.055	1.931	1.210	3.141	5.568	465	6.034	421,87+379,24*	79	880
Barrios Unidos	1.190	-	-	-	1.008	181	1.190	-	-	-
Teusaquillo	1.421	-	-	-	1.222	199	1.421	-	-	-
Los Mártires	655	-	-	-	646	9	655	-	-	-
Antonio Nariño	494	-	-	-	472	21	494	-	-	-
Puente Aranda	1.724	-	-	-	1.685	39	1.724	-	-	-
La Candelaria	184	-	-	-	184	-	184	-	-	-
Rafael Uribe	1.310	-	-	-	1.221	89	1.310	-	-	-
Ciudad Bolívar	12.998	5.574	3.982	9.556	2.645	593	3.238	174,73+19,04*	11	205
Sumapaz	78.096	31.284	46.812	78.096	-	-	-	-	-	-
Total	163.575	48.029	73.445	121.474	34.219	4.219	38.438	1.896,71+660,98*	1.106	3.664

¹ Corresponde a la suma del área rural, área urbana y área de expansión

* Suelo de expansión ya desarrollado

Cálculos: Subdirección de Desarrollo Social, Sistema de Información Geográfica, Bogotá, D.C.

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000 y Mapa Único.

Anexo B: Guía de la entrevista

A. IDENTIFICACION

Nombre del entrevistado y de la organización a la cual pertenece
Cargo y tiempo dentro de la organización

B. CAMBIOS OBSERVADOS EN EL MUNICIPIO

¿Cuáles son los principales cambios observados en el municipio como consecuencia de grandes tendencias económicas, sociales, políticas o de otro orden?

¿Cuál es la visión que tiene de esos cambios?

¿Cuál es su visión de ciudad o de municipio?

C. ACERCA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿Qué conoce del ordenamiento territorial?

¿Qué opinión tiene de la ley 388, qué conoce de la ley, aspectos relevantes de la misma, defectos que haya encontrado en la ley, cómo ha visto su aplicación?

¿Qué opinión tiene del decreto 327/07 o política pública de ruralidad para Bogotá, qué conoce de él, se ha empezado a aplicar?

¿Qué conflictos o qué logros puede identificar en el proceso de ordenamiento territorial?

¿Ha tenido alguna incidencia los planes de ordenamiento territorial en el desarrollo del municipio?

D. PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACION TERRITORIAL

¿Ha participado de alguna manera la organización en el proceso de planificación territorial, cómo?

Dentro de los objetivos de la organización se encuentra alguno que este referido a la participación en la planificación territorial

¿Cuál cree que ha sido el rol de la organización en el proceso de planificación territorial?

¿Qué logros y qué fracasos han sido obtenidos para el sector u organización a la cual representa?

E. ACERCA DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANIFICACION (CTP)

¿Qué criterio tiene acerca del Consejo Territorial de Planificación?

¿Cuál es su apreciación acerca de la participación del CTP en la formulación y seguimiento del plan de ordenamiento territorial?

¿Cómo maneja los temas centrales el CTP?

F. LOS ESPACIOS DECISIONALES

¿Quién, cómo, dónde se toman las decisiones?

¿Cómo las maneja el CTP?

¿Cuál es su opinión acerca del rol de los actores sociales en los espacios decisionales?

¿Existe un tratamiento especial para determinados temas, se hace una diferencia entre temas de carácter estrictamente urbano y temas de carácter rural, como se definen las prioridades?

G. CATEGORIAS AGREGADAS A LA GUIA ORIGINAL

Acerca de lo rural:

¿Cómo define al campesino actual?

Acerca del CTPD:

¿Cómo se coordinan las acciones con el Distrito?

¿Cada cuanto se reúne el CTP?

¿Cómo se designan los nuevos miembros del CTP?

¿Cuáles son los gremios representados en el CTP?

Anexo D: Normas reglamentarias de la ley 388 de 1997

REGLAMENTACIÓN	DECRETO O LEY
Referente al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los Planes de Ordenamiento Territorial	Decreto 879 de 1998 Decreto 1504 de 1998 Decreto 150 de 1999 Ley 507 de 1999 Decreto 1686 de 2000 Decreto 2201 de 2003 Decreto 4002 de 2004
Relativa a las licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana y a las sanciones urbanísticas	Decreto 1052 de 1998 Decreto 1347 de 2001 Decreto 2015 de 2001 Ley 810 de 2003 Decreto 1600 de 2005
Acerca de los inmuebles de conservación histórica	Decreto 1337 de 2002
Referente a la plusvalía	Decreto 1788 de 2004
De la Ley 708 de 2001 sobre subsidio familiar para vivienda de interés social	Decreto 2805 de 2001 Decreto 724 de 2002 Decreto 933 de 2002 Decreto 3111 de 2004

Fuente: elaboración propia

Anexo E: Estructura de la ley 388 de 1997

	ARTÍCULO DE LA LEY
FUNDAMENTOS	Artículo 6 : El ordenamiento del territorio tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible
OBJETIVOS (PARA QUÉ)	Artículo 1: - Establecer los mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. - Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad. - Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones que prescribe al Estado el ordenamiento del territorio
DIRECTRICES	Artículo 2: El ordenamiento del territorio se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios
INSTRUMENTOS (CÓMO)	Artículo 9: El Plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal
SISTEMA DE GESTIÓN (QUIÉN HACE QUÉ)	Artículo 23: Las administraciones municipales y distritales formularan y adoptaran los POT y harán su revisión y ajuste. Artículo 24: El alcalde distrital o municipal será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de POT y someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. Antes de la presentación del proyecto de POT a consideración del Concejo Distrital o Municipal debe: -Someterse a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental para su aprobación en lo concerniente a los asuntos ambientales. -Una vez revisado por las autoridades ambientales, someterse a consideración del Consejo Territorial de Planeación. El Consejo Territorial de Planeación debe solicitar opinión a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las Juntas Administradoras Locales y recoger las recomendaciones formuladas por las entidades gremiales,

	<p>ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio.</p> <p>Artículo 25: El proyecto de POT será presentado por el alcalde a consideración del Concejo Distrital o Municipal.</p> <p>Artículo 26: Transcurridos 60 días sin que el Concejo Distrital o Municipal adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.</p> <p>Artículo 28: Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los POT una vez vencido el periodo constitucional anterior.</p> <p>Artículo 29: El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

Anexo F: Etapas del plan de ordenamiento territorial de Bogotá

Julio 1997	Expedición de la Ley 388 en donde se establece que los municipios y distritos deben adoptar el plan de ordenamiento territorial.
Mayo 1998	La alcaldía distrital inició el proceso de formulación del POT.
Agosto 1999	La alcaldía distrital sometió el proyecto de POT a consideración del Consejo de Gobierno.
Septiembre 1999	La alcaldía distrital hizo entrega del proyecto de POT a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- para concertar con dichas autoridades los asuntos exclusivamente ambientales.
Noviembre 1999	Se concertaron con la CAR varios temas, sin embargo el relativo a la expansión urbana, al perímetro urbano en la zona de la autopista Norte y la clasificación del suelo para áreas de protección (humedales y rondas de ríos) no fueron concertados. La CAR envió el proyecto de POT al Ministerio del Medio Ambiente, para que decidiera sobre los asuntos no concertados.
Diciembre 1999	El Ministerio del Medio Ambiente decidió acerca de todos los asuntos en cuestión excepto el relacionado con la expansión del sector norte del borde occidental y del borde norte, pues manifestó no tener suficientes argumentos técnicos, por lo cual aplazó la adopción de su decisión para abril de 2000 aclarando que ello no implicaba desarticular el POT y no afectaba ni impedía la adopción de decisiones sobre otros temas de dicho plan. Expedición de la Ley 546 que establece el 30 de junio de 2000 como plazo máximo para que los municipios y distritos adopten los planes de ordenamiento.
Enero 2000	La alcaldía sometió a consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial.
Marzo 2000	El Consejo Territorial de Planeación Distrital entregó al Alcalde Mayor el concepto y las recomendaciones sobre el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., sometido a su consideración. El Ministerio del Medio Ambiente, prorrogó por el término de treinta días el plazo que se había concedido en diciembre de 1999, para adoptar su decisión respecto del borde norte y noroccidental del Distrito Capital.
Abril 2000	El Alcalde Mayor y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, radicaron en el Concejo Distrital, el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, a efectos de iniciar la fase de aprobación. El Alcalde Mayor y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital radicaron en el Concejo Distrital, una comunicación en la cual solicitaron a esa corporación que continuara el estudio y trámite del proyecto de acuerdo por el cual se adoptaba el Plan de Ordenamiento Territorial

	de Santa Fe de Bogotá, D.C.
Mayo 2000	El Alcalde Mayor y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital radicaron por segunda vez ante el Concejo Distrital el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, dado que el término de convocatoria de las sesiones extraordinarias del Concejo se había terminado sin que se hubiera adoptado decisión alguna.
	El Ministerio del Medio Ambiente, adoptó su decisión sobre las áreas denominadas borde norte y noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, mediante Resolución No. 0475 del 17 de mayo de 2000.
	El Concejo Distrital, celebró un cabildo abierto sobre el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial.
	El Alcalde Mayor, interpuso ante el Ministerio del Medio Ambiente recurso de reposición, para que se revocara en su totalidad lo dispuesto en la Resolución No. 0475 del 17 de mayo de 2000.
Junio 2000	La alcaldía mediante decreto distrital convocó al Cabildo a sesiones extraordinarias durante el periodo comprendido entre el 10 y el 30 de junio de 2000.
	El Ministerio del Medio Ambiente, celebró una audiencia pública, en la cual la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital expuso al Ministro del Medio Ambiente, las razones por las cuales debía revocar su decisión.
	La alcaldía por medio de decreto distrital prorroga nuevamente las sesiones extraordinarias del Concejo Distrital hasta el 12 de julio de 2000, para que la corporación se ocupara del estudio y trámite, entre otros, de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.
	El Ministerio del Medio Ambiente, resolvió el recurso de reposición presentado por el Distrito Capital, en la que determinó confirmar su decisión respecto de las áreas de expansión.
	El Ministerio del Medio Ambiente expide la resolución 0621, mediante la cual adoptó las decisiones relacionadas con la expansión del sector norte del Distrito Capital.
	El término de 60 días que disponía el Concejo Distrital para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., venció el 2 de julio de 2000, por lo cual el Alcalde Mayor está facultado legalmente para expedir dicho plan.
Julio 2000	La Administración Distrital introduce nuevos artículos, modifica algunos y suprime otros del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, de acuerdo a lo propuesto por el Concejo Distrital.
	El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá no fue adoptado por Acuerdo del Concejo Distrital, por tanto la administración distrital lo adopta mediante el

	decreto distrital 619 de 2000.
Diciembre 2000	Se expide el decreto 1110 por el cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., según lo dispuesto en la resolución 0621 de 2000 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente.
Diciembre 2003	Se expide el decreto distrital 469 por el cual se revisa el POT de Bogotá
Junio 2004	Se expide el decreto 190 que compila las deposiciones contenidas en los decretos distritales 619 y 469.
Septiembre 2008	La alcaldía distrital inicia el proceso de revisión del POT de Bogotá, designando para su coordinación a la Secretaría Distrital de Planeación.

Fuente: Elaboración propia

Anexo G: Diferencias en las dos versiones del plan de ordenamiento territorial de Soacha

Artículo	Versión 1	Versión 2
3	Vigencia del POT, 4 períodos de la administración municipal. Vigencia del contenido urbano, 2 períodos de la administración municipal.	Vigencia del POT, 5 períodos de la administración municipal. Vigencia del contenido urbano, 1 período de la administración municipal.
14	Puntos y coordenadas cartográficas del perímetro urbano: Punto No.35: N=995.082 E=982.562	Puntos y coordenadas cartográficas del perímetro urbano: Punto No.35: N=993.350 E=984.130 Otros puntos cambiados: 36, 37,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58,64
15	Suelo de expansión urbana: superficie aproximada de 128,51 hectáreas...el cual solo se podrá incorporar al suelo urbano una vez se consolide el 80% del territorio urbano y se cuente con la dotación de las redes matrices de servicios públicos en un 100%	Suelo de expansión urbana: superficie superior a las 200 hectáreas... el cual solo se podrá incorporar al suelo urbano una vez se cumpla lo dispuesto en la ordenanza 065 de 1999, que propende primeramente por la consolidación del territorio urbano y la dotación de las redes matrices de servicios públicos. Puntos y coordenadas cartográficas del perímetro de expansión urbana: todos los puntos cambiados.
18	Delimitación del perímetro de futura expansión urbana: Puntos 50 A,B,C,D,E,F,G	Delimitación del perímetro de futura expansión urbana: Puntos 48 A,B,C,D,E,F,G
69	Delimitación de cinturones verdes... estos cinturones de zonas naturales servirán en el futuro como pulmones de oxígeno, la zona minera no podrá ir más arriba de la cuota 2.800.	Delimitación de cinturones verdes... estos cinturones de zonas naturales servirán en el futuro como pulmones de oxígeno.
153 sección 5	Los Macroproyectos Ciudad Terreros, Potrero Grande, La Huertas, Las Vegas, Buenos Aires, El Vínculo Maipore, Santa Ana, y la Chucua solo se podrán desarrollar a partir del 2005, una vez se consolide el 80% del desarrollo urbano existente.	Los Macroproyectos Ciudad Terreros, Potrero Grande, La Huertas, Las Vegas, Buenos Aires, El Vínculo Maipore, Santa Ana, y la Chucua solo se podrán desarrollar a partir del 2004, una vez se consolide el 80% del desarrollo urbano existente.
155 Parágrafo 1	Localización de los parques de actividad económica: estarán localizados en el área rural de acuerdo al mapa de zonificación de usos del suelo (mapa No.1).	Localización de los parques de actividad económica: estarán localizados en el área municipal de acuerdo al mapa de zonificación de usos del suelo (mapa No. 2).

Fuente: Elaboración propia

Anexo H: Estructura del plan de ordenamiento territorial de Soacha

	ARTICULO DEL ACUERDO
FUNDAMENTOS	<p>Artículo 7, párrafo 1: El POT de Soacha es el instrumento que da respuesta a lo establecido por la Ley 388 de 1.997, mediante el cual la administración concertadamente con los particulares y las comunidades, fija objetivos y estrategias, traza políticas y acciones para regular la intervención en el territorio a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Contempla una base técnica y participativa que se traduce en principios generales para orientar la acción sobre el espacio físico del municipio, reconociendo el papel de la ciudad y su región en la dinámica económica del país.</p> <p>Formula un ordenamiento del territorio para Soacha, complementando la planificación física urbana y territorial con un desarrollo ambiental, socioeconómico y político, en la búsqueda de una ciudad competitiva en el ámbito nacional e internacional.</p>
OBJETIVOS (PARA QUÉ)	<p>Artículo 9: Objetivos del POT del municipio de Soacha:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar el municipio como el primer polo de desarrollo industrial de Cundinamarca y del interior del país. 2. Definir una política que permita consolidar los asentamientos, buscando prestarle mejores servicios a la estructura urbana existente. 3. Estructurar el territorio a partir de los sistemas vial, de transporte, de servicios públicos, de espacio público y de equipamientos. 4. Definir programas eficaces para la prevención y atención de desastres, que incluya la reubicación de los asentamientos que se encuentran en zonas de alto riesgo y evitar la ocupación de terrenos susceptibles de producir catástrofes. 5. Estructurar el municipio en torno a un contexto de identidad cultural, evitando que las grandes corrientes migratorias generen un concepto de “tierra de nadie” que se traduce en falta de gobernabilidad y rechazo de la autoridad constituida. 6. Entender el manejo de los problemas del territorio como “Un Propósito Nacional”. 7. Establecer un modelo de desarrollo que optimice sus ventajas de relaciones funcionales con el Distrito y los municipios de la Sabana, convirtiendo la migración en motor de progreso en lugar de fuente de conflicto social y generadora de cargas económicas para atender necesidades básicas primarias. 8. Desarrollar una cultura ambiental para garantizar la sustentabilidad del modelo de desarrollo. 9. Generar espacios de participación y concertación, identificando intereses comunitarios, en lo socio- económico, cultural, jurídico, político y medio ambiental. 10. Garantizar a futuro una nueva cultura política, basada en términos de participación, concertación y gobernabilidad.

	<p>11. Estructurar un nuevo modelo financiero municipal que haga efectiva la compensación de las cargas sociales que se originan a nivel nacional y distrital y que se trasladan al territorio generando un alto déficit en materia de recursos fiscales en relación con la población.</p> <p>12. Fortalecer y modernizar la administración municipal, especialmente en las áreas de captación tributaria y planeación como fundamento para la disponibilidad de recursos y optimización de la inversión. Establecer sistemas modernos de manejo de información y conservación de documentos.</p> <p>13. Adecuar la organización administrativa municipal para que pueda asumir la ejecución del POT, dentro de los nuevos conceptos de planeación integral, y gerencia, con dinámicas de colaboración efectiva entre las diversas dependencias.</p>
DIRECTRICES	<p>Artículo 7, párrafo 4: Los principios que orientan el POT son los siguientes: <i>Primero</i>, la función social y ecológica de la propiedad. <i>Segundo</i>, la prevalencia del interés general sobre el particular. <i>Tercero</i>, la distribución equitativa de las cargas y beneficios en las acciones que el plan determina.</p>
INSTRUMENTOS (CÓMO)	<p>Artículo 171: Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del POT, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.</p> <p>Artículos 459-460-461: Los instrumentos de enajenación forzosa, la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y la expropiación por vía administrativa seguirán los lineamientos establecidos en la ley 9° del 89 con las modificaciones introducidas por la Ley 388 del 1997.</p>
SISTEMA DE GESTIÓN (QUIÉN HACE QUÉ)	<p>Artículo 6: El alcalde municipal conformará en los primeros seis meses contados a partir de la vigencia del Acuerdo del POT, un organismo asesor, denominado Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial de Soacha y reglamentará su composición y funciones. Este organismo asesor deberá hacer el seguimiento del POT y proponerle al alcalde municipal las iniciativas que tenga sobre ajustes o revisiones cuando sea el caso.</p> <p>Artículo 467: Es responsabilidad de las administraciones gestionar los recursos para la ejecución de los programas y proyectos descritos en el Documento Técnico Soporte y en el Acuerdo del POT.</p>

Fuente: Elaboración propia