

De arriba para abajo: la discusión de los cerros orientales de Bogotá, entre lo ambiental y lo urbano*

Fecha de recepción: septiembre 14 de 2007. Fecha de aceptación: febrero 13 de 2008

Ivonne Alexandra Bohórquez-Alfonso

Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional

Docente Cátedra

Universidad Agraria de Colombia

ia.bohorquez22@egresados.uniandes.edu.co

Resumen El presente artículo de reflexión se escribe a partir de la investigación desarrollada sobre el tema de segregación socioespacial en el territorio de los cerros orientales de Bogotá, realizado para optar por el título de magíster. El texto pretende discutir, de manera crítica, la forma cómo se relacionan lo ambiental y lo urbano en una ciudad como Bogotá, donde la planeación del territorio y las realidades producidas en él, parecen alejarse cada vez más entre ellos. El objetivo de plantear esta discusión es demostrar que existe una valoración de la importancia ecológica y el carácter ambiental de la Reserva y, otra, en tanto la estructura urbana de la ciudad, donde el elemento predominante en cada postura radica en un choque entre las miradas de conservación-preservación, la construcción de convenciones urbanas e intervenciones normativas y la generación de inequidades poblacionales. Para llegar a ello fue necesario hacer una revisión desde la política pública desatada para los Cerros de Bogotá, identificando su punto epistemológico de partida y los efectos de éste sobre los aspectos urbanos y ambientales del borde oriental de la ciudad. El resultado es un acercamiento a una propuesta de manejo integral de la política ambiental en entornos urbanos, especialmente en lo relacionado con el conflicto persistente en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Palabras clave autor Legislación ambiental, política ambiental, política pública, política urbana, segregación socioespacial, vivienda localización, conservación, preservación.

Palabras clave descriptor Ecología montañosa, política ambiental, política urbana, Cerros Orientales (Bogotá, Colombia), legislación.

* Artículo basado en los resultados de la tesis de Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (CIDER-Universidad de los Andes 2002-2005): *Cerros Orientales en la oscuridad, su población en la invisibilidad. Una revisión crítica de la segregación socioespacial y las políticas públicas*. Dirigido por Adriana Parías Durán.

From top to bottom: the discussion about the eastern mountains in Bogotá, between the environmental and the urban

Abstract This reflection is the result of a Master's degree investigation about the socio-spatial segregation in the eastern mountains of Bogotá. The text aims to present a critic discussion on the manner in which the environmental and the urban relate in a city like Bogotá, where land planning and the realities produced within, seem to move away between them each time further. The objective of this discussion is to demonstrate the appreciation of the ecological importance and environmental character of the Reserve; the urban structure of the city, where the predominant element of each position collides between conservation-preservation visions; the construction of urban conventions and normative interventions; and the generation of population inequalities. In order to achieve this, it was necessary to revise the public policy released for the mountains of Bogota, identifying its epistemological point of departure and its effects on the urban and environmental aspects of the eastern border of the city. The results are an approach to a comprehensive management proposal of the environmental policy in the urban context, especially related to the persistent conflict in the Protective Forest Reserve Eastern Woods of Bogota.

Key words author Environmental legislation, environmental policy, public policy, urban policy, socio-spatial segregation, housing localization, conservation, preservation.

Key words plus Forest reserve, eastern mountains, environmental policy, urban policy, eastern mountains Bogota Colombia.

De cima para abaixo: a discussão das montanhas Orientais de Bogotá, entre ambiental e urbano

Resumo O presente artigo de reflexão se escreve a partir da pesquisa desenvolvida sobre o tema da segregação sócio-espacial no território das Montanhas Orientais de Bogotá, realizado como trabalho de mestrado. O texto pretende discutir de maneira crítica, a forma como são relacionados o ambiental e o urbano numa cidade como Bogotá, onde o planejamento do território e as realidades produzidas nele parecem afastar-se cada vês mais entre eles. O objetivo desta discussão é ilustrar que existe uma valorização da importância ecológica e o caráter ambiental da Reserva; a estrutura urbana da cidade, onde o elemento predominante em cada postura radica num choque entre os olhares de conservação-preservação; a construção de convenções urbanas e intervenções normativas; e a geração de iniquidades populacionais. Para atingir isso, foi necessário fazer uma revisão desde a política pública dirigida às Montanhas de Bogotá, identificando seu ponto epistemológico de partida e os efeitos deste sobre os aspectos urbanos e ambientais do limite oriental da cidade. O resultado é uma aproximação a uma proposta de manejo integral da política ambiental no entorno urbano, especialmente no relacionado com o conflito persistente na Reserva Florestal Protetora Floresta Oriental de Bogotá.

Palavras chave autor Legislação ambiental, política ambiental, política publica, política urbana, segregação sócio-espacial, vivenda localização, conservação, preservação.

Palavras chave descriptor Reservas florestais, montanhas orientais, política ambiental, política urbana, montanhas orientais Bogotá Colômbia.

Introducción

Desde hace varios años, la discusión sobre los cerros orientales de Bogotá se ha convertido en un tema de debate constante en escenarios académicos e institucionales. Se ha partido de posturas originadas ya sea en las tradiciones del urbanismo o del ambientalismo. El alcance de esta discusión ha tenido como referente la construcción de una política pública en torno a este espacio natural, sin que hasta el momento se hayan planteado discursos intermedios donde se haga convergencia entre el escenario urbano y el rural y/o de protección.

El presente artículo hace una revisión a partir de la cual es posible afirmar que las variables tomadas en cuenta para resolver la compleja problemática de la protección de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, han seguido la tendencia anotada y, por supuesto, se han centrado en visiones excluyentes de lo ambiental y lo urbano. Lo anterior, genera resultados desiguales en términos sociales y de planificación del territorio.

También, se hace alusión a la forma como se han transformado y acelerado las convenciones urbanas relacionadas con los Cerros Orientales en la sociedad bogotana, desde la intervención que sobre ellos ha desencadenado la administración pública y desde que su naturaleza es objeto de estudio recurrente.

El principal sustento académico de los argumentos que se presentan a continuación es la investigación desarrollada para finalizar la maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Aunque el estudio se centró en la discusión de los resultados en términos de segregación socioespacial de la intervención de política sobre los Cerros Orientales, arrojó una serie de información que se mantiene vigente y que, al ser revisada y actualizada, lleva a desarrollar discusiones como la que se presenta a continuación.

A pesar de tratarse de un artículo de revisión, la estructura y, más específicamente, el desarrollo argumentativo, se ciñe a lo desarrollado en el trabajo investigativo previo que le sustenta: a partir de una serie de discusiones conceptuales, de la revisión sistemática de la producción normativa y documental del tema y de un trabajo de campo donde se recogieron datos relevantes de los casos a revisar. Se presenta un panorama donde se entrelazan realidades producidas y territorios deseados con el devenir de las decisiones públicas, desde una mirada crítica que, por lo menos como deseo de la autora, deja inquietudes provocadoras en relación con el camino a seguir en Bogotá sobre este espacio natural.

1. Entre lo ambiental y lo urbano ¿qué es lo relevante?

Parte de los retos sobre la revisión de nuestro objeto de estudio tiene que ver con que es imposible hablar de los Cerros Orientales desde una sola orilla discursiva debido a la complejidad de su problemática.¹ De esta manera, la interpretación debe ser transversal y multidimensional, para tratar de vincular miradas interdisciplinarias desde todas las perspectivas posibles.

Los tres primeros frentes de estudio, que después se descomponen en varios más, son: el debate ambiental, que por definición es el que da inicio a la mayoría de intervenciones directas relacionadas con la Reserva, y que se define entre un esquema restringido frente a las interacciones humanas con la naturaleza y con todo lo que pueda ser construido desde la artificialidad. De otro lado, está la visión puramente urbana, donde priman antecedentes históricos de localización de vivienda, decisiones de mercado, acción de agentes promotores e, igualmente, intervenciones por parte de la administración pública a cargo. Por último, está la política pública como una mezcla de particularidades que evidencian un panorama relacionado con la acción del Estado frente a un problema socialmente relevante.

1.1 Política pública fragmentada: el reflejo de una realidad

Poder describir la realidad a partir de sus fragmentos no es precisamente el ideal de un analista de políticas públicas. Cabe señalar que la teoría descansa sobre ciertos parámetros de idealismo donde la pregunta inicial está resuelta en buena medida, y solamente hace falta completar un horizonte de certezas agudas, desde las que cada pedazo halle una lógica correspondiente y explicable.

Esto es lo que NO se tiene cuando hablamos de los Cerros Orientales de Bogotá, donde solamente es posible relatar una historia de retazos en la que cada segmento cumple un rol específico, sin que medie para él una explicación sobre éste en el rompecabezas, desatado por ¿la coordinación de la administración?

Si es posible o no hablar de una política pública para el caso de los Cerros Orientales es un tema que aún se encuentra en debate. Sin embargo, no es posible afirmar que todo lo hecho se sale de ese esquema y, en todo caso, mal haríamos en considerar estas intervenciones como aspectos aislados de una única realidad.

Cabe recordar algunos elementos conceptuales de relevancia. Una política pública es la secuencia lógica de acciones precisas de la administración,² con una intencionalidad exacta y en la que intermedian diferentes actores, intereses y agendas (Meny y Thoenig, 1992). Los momentos, que usualmente se retoman en este sentido, no son unidireccionales, pueden responder a realidades cambiantes y dinámicas, por lo tanto, no es posible hacer un análisis de política basado únicamente en la secuencialidad de ellos, es preciso tomar en cuenta otras variables.

Müller, por ejemplo, señala que es de gran importancia, para determinar si se está frente a una política pública en el momento de hacer un estudio, que exista una intencionalidad de modificar la realidad observada, es decir que exista un objeto donde se pueda vaciar el contenido programático y de valores existente dentro de una decisión de política. Así pues, el “referencial de política pública” es un indicador preciso en lo que tiene que ver con la acción de la administración pública, ya que se corresponde con una o varias finalidades (Müller, 2000: 34).

1 Evidente a lo largo de todo el borde oriental de la ciudad y cuya verificación requiere solamente, al menos en principio, de una mirada detallada del mismo.

2 Identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

Este hecho definitivamente sería el argumento que permitiría señalar que la numerosa normatividad relacionada con los Cerros Orientales determina la existencia de una política pública sobre ellos (cuadro 1).

Evidentemente existe una intencionalidad de intervención de la administración con el fin de dar término a las diferentes situaciones de hecho que se vienen presentando en la Reserva; estas intervenciones pueden no encajar a cabalidad con los preceptos doctrinantes del significado de una política pública, pero describen el desarrollo de acciones paulatinas sobre un territorio cambiante.

De esta forma, para no romper del todo con el esquema de análisis de los maestros que estudian estas materias, denominaremos las evidencias encontradas como intervenciones de política pública, aún cuando no se puede afirmar la existencia de “la” política pública de los Cerros Orientales.

Se expondrán dos argumentos adicionales que sustentan esta decisión: Roth (2004) a lo largo de su revisión conceptual sobre la definición y lo que se debe estudiar de una política pública, identifica como elemento de alta importancia los aspectos normativos relacionados con ésta, de hecho señala que es posible encontrar en la norma, el espíritu o dirección de la política que le guía. Adicionalmente, Lozano (2007) describe que es dentro del mundo normativo donde realmente se “estabiliza” la política pública, es decir, donde finalmente encuentran puntos de encuentro y desencuentro relacionados con los actores y posiciones de un problema socialmente relevante. Todo esto permite afirmar que si bien la norma no describe la política pública, sí permite acercarse a su contenido.

Dentro del contexto de estudio, podríamos señalar como uno de los primeros hitos de intervención de política el Piduzob, que pretendía dar orden al borde oriental de la ciudad a partir de un elemento de fuerza articuladora para ella —por lo menos en términos de movilidad—, una avenida

de circunvalación cuyo propósito era unir la ciudad de norte a sur bordeando sus Cerros.

Una de las últimas grandes intervenciones: el POMCO. Formulado por la autoridad ambiental de Cundinamarca que emitió una fórmula de plan ordenador del territorio, para terminar, de una vez por todas, con la discusión sobre competencias distritales, departamentales y nacionales para la Reserva. Esta fórmula ignora deliberadamente el carácter urbano de la reserva. Hábil estrategia cuando de modificar realidades se trata.

Muchas de estas realidades, que se mencionan en el cuadro 1, pueden ser revisadas en secuencia por el lector; sin embargo, en este trabajo interesa resaltar solamente un aspecto: entre las diferentes intervenciones desatadas se identificaron referenciales de política que parten de posiciones encontradas entre sí; de esta manera, algunas están más cerca de una visión conservacionista y otras más cerca de la preservación de los espacios naturales. Estas posiciones son el punto de partida de nuestra discusión sobre cómo la realidad de los Cerros Orientales está casi tan fragmentada como las intervenciones de política sobre su territorio.

1.2 De arriba lo ambiental: o sobre cómo modificar lo inmodificable

La naturaleza, tal y como la conocemos, ha sido modificada a lo largo de millones de años por causa de diferentes factores. El último reconocido se relaciona directamente con la acción humana sobre el ambiente. Definir y describir el significado de cada uno de ellos es, por ahora, una tarea que corresponde a otras ciencias y que en esta revisión no presenta mayor utilidad.

Seguramente, desde las posiciones más radicales surgirán reacciones que tienen que ver con la importancia de describir los valores ambientales relacionados con un espacio de relevancia dentro del entorno ecosistémico de un lugar específico. En nuestro caso, desde el punto de vista conceptual, es más urgente poder identificar cuáles son los determinantes de las posiciones que respecto a

Tabla 1
Intervenciones normativas en los Cerros Orientales.

1972	1974	1976	1977	1978	1981	1985	1986	1987	1989	1990	1992	1993	1996	1997	1998	2000	2001	2005	2006
PIZOB	Decreto Ley 2811	Decreto 877	Decreto 622	Decreto 1715	Acuerdo 53 CAR	Res 2337 CAR	Acuerdo 01 Distrito	Acuerdo 59 CAR	Ley 9	Acuerdo 38 CAR	Decreto 320 Distrital	Ley 99	Decreto 1791	Ley 388	Decreto 1504	Consulta Consejo Estado	Convenio 12 DAMA - CAR - MAVDT	Res 463 MAVDT	Decreto 122 Distrito
		Acuerdo 30 Inderena	Res 76 MinAgricult							Acuerdo 6 Distrital		Res 2413 CAR	Acuerdo 31 Distrital	Acuerdo 02 Distrital	Acuerdo 16 CAR	Decreto 619 Distrital	Convenio 13 DAMA - CAR	Demanda Tribunal Administr. C/marca	Res 1141 CAR
		Decreto Ley 133								Acuerdo 17 CAR			Acuerdo 19 Distrital		Pacto de bordes		Proyecto POMCO	Res 1582 MAVDT	Fallo Tribunal Administr. C/marca
										Acuerdo 18 CAR									Demanda Consejo de Estado

Fuente: Elaboración propia, 2007.

lo ambiental guían la acción de la administración sobre los Cerros Orientales.

En el cuadro 2 Línea de política para los Cerros Orientales de Bogotá, se encuentran organizados los referentes que se describen a continuación,

de manera que el lector se puede dar una idea de cómo ha cambiado la posición de la política a lo largo del tiempo. Más adelante expondremos la incidencia de esta variación dentro de la grafía de la ciudad.

Tabla 2

Línea de política para los Cerros Orientales de Bogotá.

¿Los diferentes enfoques de las intervenciones sobre los Cerros Orientales inciden sobre la realidad producida en ellos?							
Equilibrio entre lo ambiental y lo urbano							
POLO X	▲						POLO Y
							▲
							PIDUZOB
▲							
2811/74							
▲							
877/76							
	▲						
	30/76						
	▲						
	133/76						
	▲						
	622/77						
	▲						
	76/77						
▲							
1715/78							
▲							
53/81							
							▲
							2337/85
				▲			
				59/87			
					▲		
					9/89		
					▲		
					6/90		
▲							
38/90							
▲							
17/90							
▲							
18/90							

Intervenciones que privilegian una visión de preservación sobre los Cerros: más restrictivas

Intervenciones que privilegian una visión de conservación sobre los Cerros: menos restrictivas

¿Los diferentes enfoques de las intervenciones sobre los Cerros Orientales inciden sobre la realidad producida en ellos?

Equilibrio entre lo ambiental y lo urbano

POLO X	▲						POLO Y
					▲		
					320/92		
							▲
							2413/93
		▲					
		99/93					
	▲						
	1791/96						
						▲	
						31/96	
		▲					
		19/96					
						▲	
						02/97	
						▲	
						388/97	
					▲		
					PACTOS BORDES		
						▲	
						1504/98	
		▲					
		16/98					
						▲	
						619/00	
						▲	
						12/01	
						▲	
						13/01	
						▲	
						PROYECTO POMCO	
						▲	
						463/05	
						▲	
						1582/05	
						▲	
						122/06	
			▲				
			1141/06				

Intervenciones que privilegian una visión de preservación sobre los Cerros: más restrictivas

Intervenciones que privilegian una visión de conservación sobre los Cerros: menos restrictivas

Fuente: Elaboración propia, 2007.

En primera instancia, vale señalar que dependiendo de la mirada que se tome sobre lo ambiental, los problemas relacionados con este tema varían de intensidad. Para el caso colombiano, el debate comienza desde la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables donde se definen objetivos y principios claros que habrían de guiar toda acción pública de allí en adelante (Carrizosa, 2003), es decir, se convertirá en un parámetro de construcción de política pública, uno de sus principales referenciales.

En él se ordenan las principales categorías de preservación que se impondrán en el país y que se basan en la posibilidad de perder de manera acelerada parte del patrimonio natural, por causa de la intervención humana y de la falta de control por parte del Estado. Estas premisas signarán el discurso a retomar por parte de la normatividad que seguirá, ya que son parte de una posición restrictiva en lo relacionado con el papel de lo humano frente a lo natural.

Para el caso de Bogotá, en los últimos años, esto ha implicado la necesidad de repensar el modelo de ciudad implantado y su relación con la región, así como la planificación de un crecimiento urbano coherente y sostenible. Esto significa –muy relacionado con el tema de la conservación– la transformación de la gestión ambiental en gestión espacial de acuerdo con el proyecto colectivo de ciudad (Brand y Prada, 2003), que para esta disertación implica el reto de mejorar la gestión del suelo urbano y de protección como un todo (Bohórquez, 2005).

Pero también significa la declaración como Reserva Forestal Protectora el Bosque Oriental de Bogotá, es decir, los Cerros Orientales.³ Desde este momento hacer sostenible la reserva es un debate que ha pasado por un recorrido definido

por la contraposición entre preservación y conservación de los ecosistemas naturales, bajo el acento de argumentos técnicos y ético-políticos (Maldonado, 2002).

Existe una noción común para ambas posiciones: son el resultado de un fuerte discurso de poder sobre la naturaleza. La preservación se basa en la normatización de espacios que se declaran –bajo diferentes denominaciones– lugares abstraídos de la acción humana directa, y cuyo uso es dedicado exclusivamente a la producción ecosistémica. La conservación, por el contrario, se entiende como la posibilidad de desarrollar relaciones simbióticas entre la dimensión humana y la ambiental; aquí la producción y protección ambiental no son excluyentes de las actividades antrópicas (Maldonado, 2002).⁴

La conservación parte de una crítica frente a la preservación desde la que se reivindican las relaciones humanas con y desde su entorno. Por otra parte, la preservación fundamenta su fuerza vinculante en el hecho de la acción legislativa como espacio de definición tácita sobre lo que hace parte o no y de qué tipo de categoría. Adicionalmente, está connotación normativa y el hecho de que la responsabilidad sobre el mantenimiento de las condiciones ambientales esté en cabeza del gobierno, implica además que dicho modelo solamente sea posible de alcanzar en la medida en que los terrenos sean de propiedad pública.

Para el caso de los Cerros Orientales, cuya propiedad se encuentra en diversidad de situaciones “legales”, las implicaciones del mencionado modelo incide directamente en la forma como se ha de gestionar la inserción de la reserva dentro de las lógicas urbanas y viceversa. Nuevamente es Maldonado (2002: 13) quien ilustra esta situación:

3 Que es nuestro primer hito de intervenciones de política pública.

4 Con base en el trabajo de Antonio Carlos Diegues: *O mito moderno da natureza intocada*.

El principal problema que enfrenta la gestión de los Cerros Orientales y, más aún, el futuro de este importante referente territorial de los bogotanos, es que casi las dos terceras partes del suelo son de propiedad privada. Un modelo estatal estrictamente restrictivo, que no permite una utilización diferente a la de protección del bosque, se confronta entonces, entre muchas otras, con dos situaciones: la especulación con la tierra y las múltiples formas y grados de la *ilegalidad* o la *informalidad*.

En la práctica, lo que ha sucedido en Bogotá, tal y como se anotó en el cuadro 2, es que las intervenciones de la administración varían respecto de la posición descrita por los anteriores modelos. Desde aquí se puede entender entonces por qué no existe mayor rigurosidad en la aplicación de los mecanismos establecidos en la norma para controlar lo que sucede en la reserva, por qué impera la indefinición de responsabilidades y competencias de los diferentes actores públicos y privados implicados, y por qué no se realiza una apuesta respecto de la inclusión de variables relacionadas con la regulación social –consensos colectivos– presentes en la tradición de apropiación de los Cerros Orientales por parte de la población de Bogotá.

Precisamente, la gran cantidad de normatividad expedida para este caso ha sido poco eficaz en cuanto a la transformación de las funciones reguladoras al interior de la ciudad, pero además puede generar un cierto tipo de “ilegalidad negociable” en donde se observa, por un lado, la ilegalidad legalizada de sectores de altos ingresos que acceden a la Reserva y sus diferentes sistemas productores bajo una negociación monetaria fuerte; del otro lado, la ilegalidad invisible de la población de bajos ingresos que lucha por el reconocimiento de sus derechos y su inserción en la legalidad urbana, que no es más que la formalización de su existencia (Bohórquez, 2005: 77).

La posibilidad de integrar las diferentes nociones expuestas, más que una simple propuesta de redención frente a la solución de las variables en juego para los Cerros Orientales, parte de una noción relativa a la creación de imaginarios socia-

les asociados, en una primera etapa, a lo estético. Esto asegura la incorporación de lo ambiental dentro de lo colectivo independientemente de si es urbano o rural y, en esa misma medida, permite su transformación física y simbólica. Carrizosa (2003: 42) señala al respecto que “el pensamiento ambiental tiene un componente estético mucho más fuerte que su componente económico; muchos llegan a ese pensamiento en busca de orden, simetría o, simplemente, belleza”.

A partir de allí podemos argumentar que la primera relación urbano-ambiental encontrada, se centra en un proceso de producción y reproducción de convenciones urbanas que terminan por elevar el precio del suelo. Dichas convenciones están directamente relacionadas con este componente estético del pensamiento ambiental, que es reconocido y apreciado por quienes producen y consumen el espacio urbano de los Cerros Orientales.

En el mismo texto, señala Carrizosa (2003: 38) –respecto de la posibilidad de cambio de ese imaginario social– que “en estas secuencias de imaginarios, los modelos ideológicos se han mezclado con las emociones para transformar el medio ambiente. Sería posible identificar cómo ideas y pasiones se entrecruzan para construir cada imagen: mercantilismo, utilitarismo, etc.”. Lo anterior, reafirma precisamente la complejidad del debate sobre sus instrumentos de gestión y los valores que encierran.

Con ello, se complejiza aún más la discusión: como seres humanos guiados por la satisfacción de nuestras necesidades, modificamos el mundo a nuestro alrededor con base en parámetros cambiantes a lo largo de la historia. Nuestro mayor reto consiste en modificar la naturaleza, aquella que no hemos podido entender por completo y que determina buena parte de los referentes que ya hemos construido; esto es, modificar lo inmodificable, hacer racionales los procesos naturales como si con esto nos salvaguardáramos de la ignorancia y el miedo.

1.3 De abajo lo urbano: empuja hacia arriba incesantemente

Hasta ahora, sabemos que existen determinantes desde la mirada ambiental que se mueven entre las arenas de la conservación y la preservación, y que son esas posturas las que en últimas, definen las características y alcances de las intervenciones de política ejercidas hasta el momento por parte de la administración pública. Hace falta completar el panorama con los elementos conceptuales que nos permitirán entender cómo se relaciona todo eso con los factores urbanos de Bogotá.

Debemos mencionar que la connotación de las variables urbanas, si bien comparten ciertas lógicas propias del mercado del suelo y, en esa medida, son concomitantes, en algunos casos varían de intensidad. Dicha variación responde a que los usuarios de los bienes y servicios urbanos presentan diversas características —en particular socioeconómicas— y, por este hecho, no responden de la misma manera ante los cambios introducidos al mencionado mercado.

Este parámetro define lo que hemos entendido como un fenómeno de segregación socioespacial que opera para la ciudad, pero que presenta ciertas particularidades hacia el territorio de los Cerros Orientales. Entendemos, pues, por segregación socioespacial un proceso en el que la dimensión económica tiene una gran ingerencia y que, en términos espaciales, nos remite al sistema de convenciones que asigna un valor positivo a ciertas localizaciones y a otras, un valor negativo. Dichas convenciones se representan en desigualdades sobre la dotación de infraestructuras y servicios urbanos, la cual, en últimas, determina los precios del suelo (Parías, 2001).

Por su parte, el sistema de convenciones es cambiante y su dinámica está asociada a las lógicas y estrategias de los agentes que intervienen en

el mercado del suelo. Ellas, además, se asocian a procesos históricos particulares de cada lugar, país, región, que obedecen en buena medida a la dimensión simbólica otorgada a un espacio específico (Jaramillo, 1994). Por lo tanto, guardan períodos de cambio y transformación de largo plazo y están sujetas a ser aceptadas e incorporadas por las reglas colectivas de asignación del uso del espacio urbano.⁵

Jaramillo (1994) también explica cómo gracias a estas convenciones se forman las “rentas de monopolio de segregación”, que parten de la concepción de que algunos terrenos de la ciudad se encuentran asociados diferencialmente a ciertas condiciones sociales privilegiadas. Esto se debe a que cuentan con una connotación positiva dentro del sistema de asignación colectiva de usos para la ciudad. Así, los hogares de altos ingresos estarán dispuestos a pagar una especie de impuesto privado por ocupar estos terrenos, lo que se traduce inmediatamente en una elevada renta diferencial del suelo que va a parar a manos del propietario del terreno. Dicha diferencia provoca el aumento de precios de vivienda en proporción directa con los beneficios recibidos por la convención, con esto se obtiene una demanda constituida por aquellas personas que están en capacidad de incurrir en semejante gasto conspicuo.

Una de las tendencias más interesantes en cuanto a las convenciones urbanas, es la de los propietarios de los terrenos y la lógica de los promotores, quienes para tratar de hacer subir sus rentas diferenciales, entran a jugar con los códigos establecidos e incluso logran, bajo determinadas circunstancias, transformar la convención y así aumentar los precios de sus terrenos; es decir, se convierten en agentes especuladores. El gran ejemplo de este fenómeno es la utilización de campañas publicitarias agresivas y contundentes que representan esos cambios dentro de la semiología urbana.⁶

5 Este punto es relevante en este estudio, pues las convenciones relacionadas con los Cerros Orientales se han transformado paulatinamente desde toda la historia compartida con quienes los han habitado, especialmente durante el último siglo.

6 En el caso de los Cerros, estas estrategias eran claras para las zonas más cercanas a los límites de la Reserva, sobretodo en sectores de estratos altos de Chapinero y Usaquén, sin excluir publicidad de desarrollos más centrales y de sectores ubicados al sur de la ciudad, que usan las mismas referencias publicitarias.

Aunque, evidentemente, podríamos señalar muchos otros aspectos de la forma como los determinantes urbanos presionan la “construcción” de ciudad hacia el espacio de la Reserva, consideramos que los mencionados dejan abierto el debate sobre los parámetros de ordenamiento en el espacio considerado, al hacer hincapié en el tema de las convenciones y su incidencia sobre los precios del suelo.

Retomando las inferencias ya mencionadas, podríamos concluir que la disputa por el territorio se representa en cómo abrir campo a lo artificial en medio de lo natural. La tendencia de la naturaleza puede ser expandir sus dominios ancestrales y la nuestra, evidenciada en lo urbano, puede ser cómo “conquistamos” su lugar. ¿Presionamos en la dirección contraria?

2. La dirección imperante de cada variable

Hasta ahora solamente se han descrito los principales hitos conceptuales que guían la discusión hacia la postura considerada, para el caso específico de los Cerros Orientales de Bogotá, y a pesar de que la investigación realizada toma como punto de inflexión el tema de la segregación socioespacial, en este texto se abordará de manera tangencial. El acento central que se pretende exponer se basa en la relación que encuentran las variables ambientales sobre la producción de espacio urbano y cómo ellas son de especial atención en la discusión de los precios del suelo producido.

Así pues, a continuación se describirán los principales resultados obtenidos a partir de tres casos observados: los barrios Los Rosales, Los Laureles Suroriental I sector, y Bosque Calderón Tejada I sector (mapa 1).

Cada uno de los casos se trabajó metodológicamente de la siguiente manera: recolección de

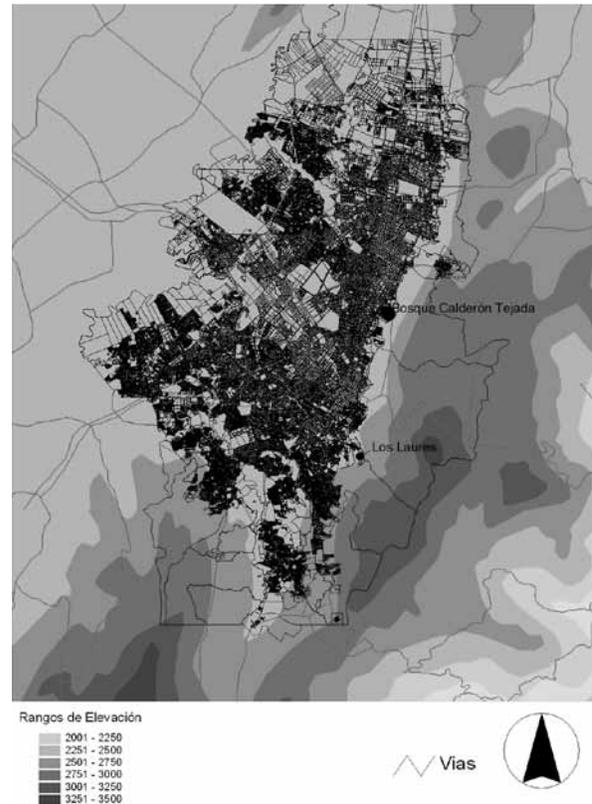
documentación –datos–, de fuentes secundarias, realización de encuestas que profundizaron el conocimiento sobre las variables antes descritas, y entrevistas semiestructuradas con actores relevantes para cada caso.

2.1 La historia que debemos conocer de los Cerros⁷

La sabana de Bogotá se caracteriza por contar con un límite natural hacia el oriente, un paisaje quebrado, húmedo y frío que determina el clima y las formas de producción ecosistémica pervivientes en la zona. Éste se ha transformado sustancialmente a partir de la acción antrópica ejercida desde siglos atrás.

Mapa 1

Localización de los barrios.



Fuente: Elaboración propia.

7 Retomamos la estructura y lógica descriptiva y argumentativa de Bohórquez (2005).

A partir de los tiempos en que los Muisca ocupaban parte del espacio constituido por la estructura del altiplano, los habitantes de la región nos hemos beneficiado de los Cerros Orientales, de los valores presentes en ellos, y de las externalidades que van asociadas a dichos valores (Corporación Misión Siglo XXI, 1996).

Estos primeros pobladores no ocuparon las zonas altas de los Cerros Orientales, solamente usaron las laderas, por ser las más propicias para el desarrollo de sus actividades agrícolas. Gran parte de la relación entre los indígenas y los Cerros se basó en el carácter sagrado de lo que hoy en día denominamos: valores ambientales. En aquel entonces, eran referentes para la celebración de ritos al agua y al Sol. La cosmología muisca se articuló con el paisaje característico, y con esto se formaron los primeros nexos de identidad entre los Cerros Orientales y los humanos, lazos que perviven hasta el día de hoy bajo facetas diversas, pero igualmente perennes.

Luego, durante la época de la Conquista y la Colonia, la principal función de los Cerros fue la defensa del territorio y el abastecimiento de energía y empleo.⁸ Adicionalmente, los españoles reemplazaron los antiguos íconos de la cosmología indígena con emblemas provenientes de la, en ese entonces, fervorosa fe católica. La actual reserva cumplió así el rol de máximo símbolo de dominación religiosa.⁹

A partir de esa época de yugo, es cuando realmente se comienzan a ver las afectaciones de la actividad humana en el territorio natural, en detrimento de los valores paisajísticos y ambientales de la reserva. Según la reconstrucción histórica realizada por el CIFA (1999), gracias a los materiales provenientes de los Cerros Orientales se hizo posible la construcción de la ciudad y de sus bienes públicos y,

aunque no existía una clara apropiación para usos urbanos, ciertas clases humildes —en su mayoría indígenas— se comenzaron a asentar en sus faldas como opción de cercanía a lugares de trabajo y por el poco atractivo de zonas inclinadas para las clases altas de la ciudad.

Estas situaciones se mantienen a lo largo del período histórico de la República, e incluso se afianzan coherentemente con su proyecto modernizador poco preocupado por los temas ambientales. La consecuencia fue que al entrar al siglo XX, los efectos del uso y abuso prolongado se hicieron evidentes: la cobertura forestal de los Cerros Orientales casi desapareció por completo, y lo que antes fue un bosque, ahora no era más que hierba y tierra expuesta al sol.

Paradójicamente, en el siglo XX, y debido a este intenso deterioro, se comienzan a tomar las primeras medidas de salvaguarda, pero también es la época cuando las ocupaciones urbanas se apropian más severamente de los Cerros. De esta manera, el proceso de ocupación para usos residenciales de los Cerros comienza hacia los años veinte y está estrechamente relacionado con la industria extractiva de las canteras y los chircales que obligan a un gran número de familias, en su mayoría inmigrantes del campo, a vivir en cercanías a sus sitios de trabajo. Hacia los años cuarenta, se ordena el cierre de estas industrias y frente a la decadencia del negocio (Mendoza, Pulido, y Carreño, 1997), las familias dueñas de los predios donde se desarrollaban estas actividades deciden pagar con tierra los derechos laborales de sus trabajadores, o bien fraccionarlos y venderlos por partes a diferentes postores.¹⁰ Con esta dinámica se generaron las primeras fragmentaciones del suelo en los Cerros, que ahora son objeto del mercado. También comienzan a operar las lógicas de los agentes, que

8 La energía se obtenía a partir de la explotación de maderas y el empleo se consolidó en dicha actividad y en la industria extractiva de arenas y chircales. Una actividad adicional se relacionó con el aprovechamiento del agua. Ver: Cerros de Bogotá, 2000.

9 El claro ejemplo de este tipo de dominación ideológica se referencia con Monserrate, Guadalupe, la Virgen de la Peña, entre otros íconos a lo largo de todos los Cerros. Se trata, predominantemente, de templos y lugares de oración a imágenes religiosas.

10 Del primer caso son exponentes los barrios Bosque Calderón I y II, Pardo Rubio, San Martín de Porres en Chapinero, La Cita, Soratama en Usaquén y La Gloria Suroriental en San Cristóbal. En sectores aledaños a estos barrios se producen los mencionados fraccionamientos.

se irán consolidando en las siguientes décadas, lo que se traduce en ocupaciones cada vez más intensas de los Cerros.¹¹

De esta manera, las primeras ocupaciones residenciales determinan una nueva relación entre los asentamientos urbanos y la reserva. Se impone una mezcla entre el mundo rural y el urbano, y los pobladores de los Cerros comienzan a ser vistos como agentes nocivos para el ambiente y la salubridad. La situación es aprovechada por promotores del mercado informal que desean aumentar sus rentas a través de la reconversión del suelo rural en urbano, hecho que genera situaciones de precariedad en la infraestructura ofrecida y una segregación socioespacial debido a una convención que se mantenía desde la Colonia: las tierras altas son ocupadas por los pobres. Eran, además, una zona de usufructo y límite urbano más que un espacio colectivo de importancia natural, paisajística e histórica.

Esto se reflejó en que los barrios obreros, que ya venían ocupando estas zonas pendientes, no contaban con provisión de servicios públicos, pero sí con graves problemas de insalubridad debido a que el Estado no desencadenaba acciones en estos sectores e, incluso, los veía como un problema mayor. En el estudio del CIFA¹² (1999) se describe cómo para esta época ya existía un déficit de vivienda pronunciado, especialmente para sectores populares; además, existían dieciocho barrios obreros en condiciones precarias, la mayoría de ellos ubicada en las faldas de los Cerros sobre un área conocida como “Paseo Bolívar”.

Para el mismo período —años cuarenta— sucedía que en Bogotá ya estaba suficientemente establecido que en el norte de la ciudad se construían desarrollos para poblaciones de altos ingresos y que el sur era utilizado urbanísticamente por sectores

de obreros e inmigrantes. La ciudad consolida definitivamente su forma de extensión sobre la Sabana con “grandes áreas periféricas y alguna compactación sobre el arco urbano, es decir hacia los Cerros (...) La compactación de la ciudad se realizó en las urbanizaciones residenciales, con excepción de las que se estaban construyendo en el sur de la ciudad” (Zambrano *et al.*, 1999: 252). Esta es una tendencia reafirmada a lo largo del siglo y acentuada gracias a las fuertes migraciones producto de la época de La Violencia.

En los años sesenta y setenta se desarrolla un proceso de ocupación de terrenos en las faldas o sobre los Cerros que, luego de ser fragmentados por promotores de diferentes características, se lotean y se venden a personas de diversas clases sociales. Por lo general, las vías de acceso a estos nuevos desarrollos son deficientes, y los sectores más pobres no cuentan con servicios públicos ni títulos sobre sus propiedades. Este proceso lento reafirma las primeras convenciones urbanas sobre este espacio.

Ahora, por efectos de la extensión de la ciudad los sectores poblacionales más favorecidos desplazan sus viviendas hacia áreas pericentrales, hecho que varía la tendencia descrita de ocupación sobre áreas cada vez más al norte de la ciudad. Esto explica la segunda convención de importancia de nuestro caso: el tiempo es dinero.¹³

Simultáneamente, desde los determinantes ambientales, se suman otras tendencias cuando la preocupación por el tema ambiental se intensifica dentro del escenario nacional. De esta manera, al generarse la normatividad que declara el área como Reserva Forestal Protectora por medio del Acuerdo 30 de 1976 del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables —Inderena—, los Cerros Orientales se convierten en objeto de

11 Exceptuando los desarrollos en el centro histórico que fueron producto de la división histórica entre españoles y mestizos. Tal vez el primer ejemplo de esto es Pueblo Viejo, primer asentamiento indígena dentro de la urbe, ubicado en las zonas altas de la ciudad “formal” de los españoles. Dichas zonas, a lo largo del tiempo, se han transformado, por ejemplo, en barrios como Egipto y las Cruces.

12 Citando a Fabio Zambrano en la *Historia de Bogotá*, siglo XX.

13 Los tiempos de desplazamiento hacia los lugares de trabajo y desarrollo social son la mayor consideración de la población de altos ingresos para acercarse a las mencionadas áreas pericentrales.

nuevas miradas debido a su renovado papel urbano, como sistema de importancia dentro de la estructura ecológica de la región y, obviamente, debido al deterioro que presentaba y seguía sufriendo a causa de las presiones antrópicas.

2.2 Al norte de la ciudad: la relación determinada por los promotores “formales”

Dureau, *et al.* (1998), comprueba cómo las familias de altos ingresos buscan acercar sus lugares de residencia y de trabajo, encontrando una oferta ajustada a sus preferencias en el pericentro norte, en barrios ubicados en su mayoría hacia los Cerros Orientales. El resultado de esta nueva estrategia residencial se evidencia en que “la consolidación de la nueva vocación de este sector de Chapinero tiene dos consecuencias determinantes: la disminución de los terrenos disponibles y el aumento de precio de estos terrenos” (1998: 387). Allí se observa claramente la participación activa de *promotores* que pretenden cambiar las convenciones urbanas de estos lugares –y lo logran gracias a la publicidad– para sacar un mayor provecho al especular con ellos.

Este proceso se replica en la búsqueda de tierras disponibles por parte de sectores populares en las áreas periféricas del norte. Es posible encontrar que el desarrollo urbano de Bogotá cuenta con una heterogeneidad en la segregación presentada sobre el cono de altas rentas, lo que demuestra la existencia de micro segregación en dichas zonas, sobretodo en Usaquén ya que Chapinero es mucho más homogéneo para las clases altas (Dureau *et al.*, 1998) sin que esto excluya la posibilidad de observar dicho fenómeno.¹⁴

Algunos datos que nos permiten entender las dimensiones del fenómeno urbano en el pericentro

norte, tienen que ver con que en la Localidad de Chapinero priman patrones de microsegregación –mayor heterogeneidad socioeconómica. Adicionalmente, la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003 describe, para Chapinero, que la tenencia de la vivienda es en un 49.3% propia y totalmente pagada, el 12.2% es propia pero la están pagando, el 35.9% vive en arriendo o subarriendo, en usufructo vive el 2.7% de la población y, según la encuesta, nadie vive como ocupante de hecho. Así, el 61.5% de la población es propietaria y considera que, en promedio, su vivienda tiene un valor de \$145.751.645 pesos.

Específicamente, en el caso del barrio Los Rosales, el proceso de exclusión de los demás grupos sociales guía un mercado urbano cada vez más afianzado en las convenciones urbanas generadas desde la década de los setenta del siglo pasado.

Los beneficios derivados de dicho proceso se reflejan en el mantenimiento de una exclusividad del sector donde habitan personas de altos ingresos (Arriagada y Rodríguez, 2003). Se supone, entonces, que esta exclusividad se halla asociada a varios elementos del lugar; sin embargo, la evidencia desde la Encuesta de Calidad de Vida (2003) para Chapinero, y desde las entrevistas, es que la infraestructura está saturada para un barrio tan densificado, lo que refuerza la idea de que se ha creado una fuerte convención urbana del sector.

Estos beneficios tienen que ver con la cercanía de importantes centralidades financieras y comerciales, ubicadas principalmente a lo largo de la Avenida Chile, la carrera 7ª e instituciones educativas y sociales –universidades, colegios y clubes sociales. Lo anterior, es un parámetro que habíamos señalado como de alta importancia debido a los tiempos de desplazamiento dentro de la ciudad.

14 Que es mucho más marcado sobre los barrios colindantes con o sobre los Cerros Orientales.

La mencionada exclusividad cuenta, para los años recientes, con la suficiente acreditación dentro del mercado de vivienda-localización en Bogotá tanto para productores como para demandantes; al parecer, esa demanda crece de manera constante. Adicionalmente, se ha agregado a estas consideraciones el favorable factor ambiental y paisajístico de la zona, que, sin embargo, es poco aprovechado de manera directa por los vecinos.¹⁵

Es evidente que se desechan relaciones con barrios aledaños de diferentes condiciones socioeconómicas y habitacionales,¹⁶ debido a que la percepción de los problemas para cada sector es diferente ya que sus relaciones cotidianas o de socialización nunca los involucran entre sí.

Para los promotores de vivienda de este sector, uno de los recientes atractivos presentes en la franja correspondiente al borde oriental de la ciudad¹⁷ es que se asocia la cercanía de valores ambientales dentro de la ciudad a una mejor calidad de vida. Los procesos especulativos que aprovechan esta percepción presentan niveles muy altos. Pero para mantener la convención es necesario que la totalidad de la zona se ajuste a ella, es decir, que la población de bajos recursos deje sus viviendas para dar paso a la “modernización” de un sector que, hasta ahora, había sido desconocido o simplemente ignorado.

En este momento es cuando se ve en escena el barrio Bosque Calderón Tejada I sector,¹⁸ cuya aparición responde a los procesos de cierre de canteras y pagos laborales a sus trabajadores, es decir a las características de los años cuarenta antes mencionadas.

Entonces, a partir de su proceso de configuración histórica, se observa que la ocupación de tierras se relaciona con la búsqueda de “un lugar” dentro

de la ciudad, algo propio y, obviamente, cercano a los lugares de trabajo. Las facilidades de movilidad suplen la necesidad de cercanía laboral y, sin embargo, ésta es más obvia si tomamos en cuenta los medios de transporte que usan preferentemente sus habitantes.

De igual forma, es definitivo que los niveles de cohesión y cooperación de la comunidad sean altos y se mantengan como uno de los principales motivos de arraigo al territorio ocupado, ligados a no querer trasladarse a otros sitios de la ciudad a pesar de ser objeto de ataque directo por parte de los oferentes interesados en sacar a esta comunidad de dicha zona. Un ataque representado en estrategias monetarias, legales e, incluso, violentas.

Además de estas características, podemos argumentar que, definitivamente, las necesidades de las poblaciones ocupantes, por su denominada ilegalidad, lleva a que la provisión de bienes y servicios –sobre todo públicos– se haga de forma clandestina y ajustada de manera variopinta a sus condiciones específicas. Esto es, por ejemplo, que el agua se lleve a los hogares a través de mangueras conectadas desde las quebradas o ríos que nacen en los Cerros; que, a falta de un sistema de alcantarillado, las aguas servidas se viertan a las mismas fuentes hídricas; pero también implica que dicha provisión se haga a través de mecanismos comunitarios.

Para finalizar, se puede señalar que la relación de las poblaciones de bajos ingresos con la reserva es mucho más cercana si se tiene en cuenta, además de lo anterior, que para ellos esta es la única zona verde de acceso y uso público. Suplen así el déficit de las localidades a las que pertenecen estos barrios, y también se convierte en principal fuente de recreación y disfrute del tiempo libre.¹⁹ Para las entidades nacionales y distritales, sobre todo para

15 Por razones de seguridad, tiempo y acceso.

16 Dentro de los que se encuentra el barrio Bosque Calderón Tejada I sector.

17 Y que tiene que ver con las convenciones urbanas en creación y el potencial mercado asociado a ellas.

18 Para lograr la homogenización del sector aledaño a Los Rosales, este barrio ha venido siendo comprado por los descritos promotores de vivienda formal que “manejan” las convenciones señaladas.

19 Los resultados de la encuesta muestran que la mayor parte de la población realiza actividades de disfrute activo o pasivo de los Cerros Orientales, como parte del aprovechamiento de su tiempo libre.

la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente, la estrecha relación y, por lo tanto, la mayor interacción de los sistemas urbanos de estas poblaciones con los sistemas ambientales de la Reserva, son un riesgo para la preservación de sus valores ambientales. Esto implica una nueva dimensión de lo “ilegal” dentro del caso estudiado.

2.3 Al sur de la ciudad: la demanda reconfigura la relación de espacios urbanos

Para el caso del sur de la ciudad –siguiendo los parámetros de contrastación de la forma segregada de la ciudad– es evidente que las estrategias residenciales de los sectores populares son concomitantes con las descritas para el norte. Sin embargo existen dos diferencias: 1) la valoración del pericentro en el sur de la ciudad sólo se hace por parte de sectores socioeconómicos de menores ingresos que los del norte, esto determina que haya una mayor homogeneidad en la ocupación; 2) la escasez de tierras disponibles obliga a dichos sectores a ocupar terrenos más alejados –que aquí se traduce en más altos– e incluso menos aptos para la construcción de vivienda –de alto riesgo. De lo anterior se deriva la gran densificación de dichas áreas de la ciudad.²⁰

Allí, además, operan mecanismos de oportunidad y necesidad gracias a los cuales las poblaciones de bajos recursos acceden solamente bajo las condiciones del mercado informal, ya que éste que permite mayor flexibilidad en los sistemas de pago, al igual que mayor libertad urbanística. La especulación de los habitantes no es intencional dado que media la idea de la vivienda como lugar de construcción de futuro; así, la valorización se asume como un efecto normal en cuanto las mejoras del inmueble y la inserción en la ciudad, es decir, el acceso a sus bienes y servicios. Para los

urbanizadores piratas que mueven dicho mercado informal, opera la misma lógica de los productores *schumpeterianos*: buscan la maximización de sus rentas diferenciales a través de mecanismos de especulación.

Los datos relacionados con el pericentro sur nos revelan que San Cristóbal se acerca más a la macro-segregación dentro de la ciudad –mayor homogeneidad en gran escala. Adicionalmente, si se tienen en cuenta los datos de la ECV (2003), en San Cristóbal la tenencia de la vivienda es en un 42% propia y totalmente pagada, el 7% es propia pero la están pagando, el 39.7% vive en arriendo o subarriendo, en usufructo vive 11% de la población, y hay un 0.3% de ocupantes de hecho. Consecuentemente, el 49.1% de la población es propietaria y considera que, en promedio, su vivienda tiene un valor de \$32.253.727 pesos.

Para el caso del barrio Los Laureles Suroriental I sector, se evidencia que el proceso de ocupación del territorio se hace por medio de la venta de lotes por parte de “piratas” dentro del área de Reserva, desde los años ochenta. Varias de las lógicas de los asentamientos se identifican con las descritas para el barrio Bosque Calderón. Las variaciones tienen que ver con que allí es más importante la cercanía real al sitio de trabajo, pues las actividades desarrolladas por sus pobladores²¹ así lo exigen, lo que determina que sus estrategias residenciales se relacionen más con la ubicación estratégica dentro de la Localidad de San Cristóbal que con el barrio en sí mismo. El hecho de que su población sea homogénea trae ciertas consecuencias positivas relacionadas con la solución de problemas cotidianos a partir de mecanismos de solidaridad y/o la formación de capital social (Abramo, 1998); este es un elemento presente cuando se toma en cuenta la generalidad de los resultados obtenidos en la aplicación de la

20 Casi todas las áreas pericentrales del sur se ubican en la Localidad de San Cristóbal, una de las más densas de la ciudad.

21 En su mayoría ventas ambulantes y servicios de construcción y domésticos.

encuesta a los barrios debido a la cercanía de familiares, amigos y a la realización de actividades cotidianas y comunitarias.

Ahora bien, como la consolidación del barrio es más o menos reciente, es mayor la precariedad en lo que tiene que ver con: material de construcción, acceso al mercado laboral, seguridad y calidad de vida respecto a su “homólogo” del norte. Sin embargo, como la convención en creciente consolidación, de la cercanía a valores ambientales dentro de la ciudad es más fuerte que las condiciones materiales reales de quienes hacen del territorio un lugar, en el sur también se observa la especulación derivada de dicha convención.

Aunque no es objeto directo de nuestro estudio, vale la pena mencionar un nuevo ¿barrio? O mejor, un desarrollo urbanístico de características de conjunto cerrado que tiene una cosa en común con Los Laureles: se encuentra aledaño y dentro del área de la Reserva Forestal. El proyecto de vivienda de interés social San Jerónimo del Yuste, desarrollado por la caja de compensación Compensar, cuenta no solamente con licencia de urbanismo, sino que se somete a las lógicas de la especulación, hecho que presiona directamente el precio del suelo en zonas aledañas y a su interior, y demuestra la tendencia de la convención relacionada con la reserva y la especulación de los promotores.

En lo anterior, hay solamente una pregunta obligada que, por nuestra disertación, no trataremos a profundidad en este artículo: ¿cuáles son los límites entre la ilegalidad y la legalidad, y cuál su relación con lo formal e informal de un mercado que solamente se comporta bajo sus propias reglas?

3. Una mirada crítica en manos de una ciudad creciente

La mejor solución que han encontrado los pobladores “informales” de la ciudad para hacerle contrapeso a sus condiciones de segregación, es la equiparación de los precios del suelo con los de los mercados formales en alza; una especie de juego especulativo social que, en últimas, favorece la reconversión el suelo rural en urbano a través diferentes mecanismos.

Así pues, tanto en Bosque Calderón como en Los Laureles, la población pretende que sus viviendas sean pagadas de acuerdo con las estimaciones que ellos hacen del precio de venta de los proyectos a desarrollar en zonas aledañas a sus barrios.²²

El fenómeno es explicable gracias a una réplica comparativa con el estudio de formación de precios en las favelas de Abramo (1998), quien nos dice que ciertos factores de localización –proximidad, calidades de los materiales y componentes autoreferenciales,²³ entre otros– están relacionados con dicho proceso en el mercado inmobiliario informal.

Pero adicionalmente, es posible señalar que los beneficios presentes en los Cerros Orientales valen –en precio también– mucho más que el de otros suelos de la ciudad y no tiene casi ninguna relación con las condiciones materiales de la vivienda, es decir que las convenciones ambientales que determinan las urbanas terminan en la manipulación de éstas. Hecho que aumenta efectivamente las rentas diferenciales apropiadas por los propietarios y los productores de vivienda.

Las consecuencias de este proceso conllevan a la contradicción real entre el derecho del disfrute colectivo sobre la reserva y su apropiación y goce privado casi a lo largo de todo su borde occidental:

22 En el cuadro nro. 3 “Precios globales vivienda-localización por los barrios estudiados” aparece claramente descrito este fenómeno.

23 Producto de la fijación de un precio al inmueble de “mejor calidad” dentro de la favela, que determina el precio que en comparación se otorga al resto de sus vecinos.

una contradicción íntimamente ligada con la segregación socioespacial de Bogotá y que ha causado exclusión de sectores de bajos ingresos. Ella se expresa como un conflicto de derechos y en la delgada línea entre lo que se considera legal o ilegal, formal o informal.

Para el caso expuesto, se trata de cómo las estrategias y lógicas de los agentes del mercado del suelo no se diferencian por el hecho de seguir las reglas formales que impone la institucionalidad del Estado, que es como se podría entender a los legales.²⁴ Por el contrario, la informalidad pasa a ser simplemente un tema de control de las entidades competentes y no del tipo de población que ocupa el suelo. Aunque la posibilidad de acceso a él para los pobres sí es determinada en función de su poder adquisitivo y de la oferta presentada: de su búsqueda de lugar dentro la ciudad.

Más allá de las consideraciones que sobre el traslape de derechos se pueda hacer, es necesario resaltar que las relaciones entre los habitantes de la ciudad²⁵ y sus Cerros Orientales refuerzan los fuertes lazos de identidad que median en dicha relación. Es ésta la que en los últimos años ha determinado que la valoración de la importancia ecológica y el carácter ambiental estratégico de los Cerros, sea un tema dentro de la agenda pública y que se lleve a instancias de nueva dimensión: la valoración y carácter estratégico de los Cerros en tanto la estructura urbana y la forma como ésta se teje para los diferentes actores de la ciudad.

Resolver la compleja problemática relacionada con la reserva requiere, en principio, incluir lo ambiental dentro de las agendas y formulaciones de los temas urbanos y viceversa. Esto no solamente como un requisito formal, sino como una dimensión real e importante dentro de la planificación del desarrollo urbano y su resultado a nivel social.

La perspectiva, aquí propuesta, pretende que las herramientas de la política pública sobre el ordenamiento territorial se acerquen más a la posición y objetivos de la conservación, donde no se excluya la intervención humana y, por el contrario, se insista en pensar el futuro como un compromiso que tenga en cuenta el disfrute de los mismos beneficios ambientales que nosotros hemos percibido, es decir, con base en una mirada de desarrollo sostenible.

Es posición vital de quien escribe que el debate de la conservación sobre los Cerros Orientales de Bogotá se defina como un cruce entre derechos colectivos y particulares, entre enfoques e ideologías, debates éticos y políticas fragmentadas, que esté dirigido a las responsabilidades intergeneracionales hacia este espacio regional y urbano. Desde ninguna perspectiva es posible que la tendencia de fragmentación de política pública continúe, tampoco debe continuar vigente la idea de imponer realidades a aquello que ya fue consolidado.

No es aceptable que la administración, por el simple afán de mostrar resultados, valide modelos en donde se perpetúan actividades que benefician a unos pocos, en detrimento de la mayoría. Para el caso de los Cerros Orientales esto no es otra cosa que la apropiación privada del mayor referente histórico y paisajístico de Bogotá. No debería ser posible que la ciudadanía termine siendo espectadora de su propio destino, marcado por un “sendero” de incertidumbres y exclusión.

4. Conclusiones

Existe una tendencia histórica sobre cómo las intervenciones de política pública frente a los Cerros han resultado desvirtuadas de sus objetivos iniciales. Cuando se buscó implantar mecanismos restrictivos sobre el uso del suelo, las ocupaciones sobre la reserva aumentaron y siguen

24 Debido a que tanto los constructores como los agentes conocidos como “piratas” actúan dentro del mercado del suelo en la zona, con el fin de aprovechar las convenciones urbanas allí generadas y beneficiarse de la reconversión de uso del suelo.

25 Aquellas basadas en las industrias extractivas y de sostenimiento vital, las de vivienda y las ambientales y, cada vez más, las de carácter paisajístico.

produciéndose. Es más, podría decirse que cuando se reconoce la necesidad de conservación sobre la reserva, se intensifican la edificación y ocupación de los Cerros.

En efecto, varias de las intervenciones tuvieron un efecto negativo amplio al asimilar los elementos naturales con antivalores al desarrollo –se asoció la presencia humana con una amenaza para la conservación–; en otros casos, con la intencionalidad de hacer transiciones entre el espacio urbano “duro” y el natural de la reserva, las intervenciones fueron permisivas y distorsionadas para sacar provecho de ellas. Al final, las ocupaciones de la Reserva se hicieron cada vez más explícitas mientras que el control sobre ellas fue casi nulo.

Gracias a ello, se impone una dinámica propia de regulación social sobre el espacio natural, en donde, en un primer momento, se perpetúa la tendencia de considerar los Cerros como un sector no apto para la vivienda, y luego se comienzan a valorar de manera creciente dos elementos que ponen a la Reserva en la mira de los constructores: la cercanía a lugares de desplazamiento –conocidos como zonas pericentrales– y la posibilidad de gozar de ambientes sanos dentro de la ciudad –manejada a través de estrategias publicitarias–, ambas son los elementos que transforman las convenciones urbanas de esta zona.

Adicionalmente, muchas de las decisiones públicas tomadas no contienen una mejora de los principios de igualdad desde práctica urbana cotidiana: para el “ilegal” o “informal” de escasos recursos, todo lo relativo a su entorno depende de obtener un reconocimiento por parte del distrito y así conseguir la inversión necesaria para suplir diferentes déficit en el interior de sus comunidades. En el caso de los Cerros, esto significa, por lo menos, el acceso al acueducto y alcantarillado y la pavimentación de las vías de sus barrios.

En contraprestación, encontramos la supuesta legalidad de desarrollos urbanísticos de estratos altos dentro de la reserva y/o en cercanías de sus valores ambientales más importantes, sin que por

este hecho dejen de gozar de las garantías mínimas para el desarrollo normal de sus vidas –como acceso a servicios públicos– mientras que para los barrios de estratos bajos, el círculo vicioso de la pobreza es cada vez más duro de vencer.

Por otra parte, las políticas públicas en los Cerros contaron con dos defectos congénitos: la falta de desarrollo de instrumentos claros de gestión del suelo, y la ausencia de elementos pedagógicos de apropiación del espacio de la Reserva, tanto para los habitantes de la franja problemática y sus cercanías, como para el resto de habitantes de la ciudad. El resultado: la fragmentación de las intervenciones públicas sobre este territorio y la desarticulación ciudadana respecto de su problemática.

El resultado del modelo vigente y excluyente es la mixtura entre el cumplimiento de metas de recuperación de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, y el deterioro y la presión constantes sobre el frágil ambiente de la estructura.

¿Los costos? El deterioro paisajístico para la urbe es uno de los más dramáticos y menos tomados en cuenta al momento de tomar decisiones de gestión. La ciudad debe cargar con el descenso en parámetros de la calidad de vida general, gracias a políticas sobre las que poco pudo decir –ni la administración distrital, ni la ciudadanía en general. Este costo es importante porque el deterioro paisajístico generado, por ejemplo, por altas torres de apartamentos casi a la altura de los picos de los Cerros, es irreversible.

El costo ambiental puede ser diferente, los estudios señalan que la recuperación parcial de la estructura es posible... en unos 150 años. Las últimas decisiones de política parecen postergar el debate al respecto y abren la posibilidad mantener el orden imperante.

Como es obvio, si los grandes beneficios de vivir en cercanías de una reserva forestal no recaen en la colectividad, es porque alguien más los absorbe. La población que vive en cercanía a los Cerros se

apropia del disfrute de los bienes y derechos colectivos asociados a ellos, con esto reconoce que las calidades ambientales en sus barrios son mayores que en el resto de la ciudad y esto se refleja en mejores condiciones en su calidad de vida.

Otro de los costos directos es la asociación de los Cerros con poblaciones segregadas. En los barrios de población de altos ingresos esto se denomina exclusividad, mientras que para sus opuestos implica exclusión social y una profunda despreocupación de la sociedad frente a sus problemáticas particulares: las personas que allí viven se sienten profundamente excluidas. Ambos segmentos se ignoran mutuamente y acrecientan las brechas sociales de la ciudad.

Queda entonces demostrado que, dependiendo de la mirada conservación-preservación que tome la política pública, los resultados varían su efectividad e intensidad y características más o menos restrictivas. Precisamente, esto nos permite reiterar que existe una carencia de instrumentos eficaces y eficientes para la gestión ambiental del suelo, en directo contraste con la situación equivalente para la gestión urbana. Los conflictos derivados de esto no serían tan graves si no existiera en nuestra sociedad una representación tan marcada sobre la diferencia entre lo urbano y lo rural.

Señalamos, en todo caso, que el deterioro acelerado de la Reserva es una alarma para su protección y para la revisión de las intervenciones de política pública aplicadas sobre ella, no solamente al nivel propuesto en este estudio, sino desde perspectivas amplias que, insistimos, deben partir de un enfoque interdisciplinario y de encuentro entre lo humano y lo natural, entre lo ambiental y lo urbano.

Bibliografía

Abramo, P. (1998). *La ville Kaléidoscopique. Co-ordination spatiale et convention urbaine*. París: L'Harmattan.

Arriagada, C. y Rodríguez, J. (2003). "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución, e implicaciones de política". [Versión Electrónica]. *Serie Población y Desarrollo*, nro. 47. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, Proyecto Regional de Población CELADE/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), CEPAL.

Bohórquez, I. (2005). *Cerros Orientales en la oscuridad, su población en la invisibilidad. Una revisión crítica de la segregación socioespacial y las políticas públicas*. Tesis de grado, Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER.

Brand, P. y Prada, F. (2003). *La invención de futuros urbanos. Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro principales de Colombia*. Medellín: Colciencias, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Carrizosa, J. (2003). *Colombia: de lo imaginario a lo complejo. Reflexiones y notas acerca de ambiente, desarrollo y paz*. Bogotá: IDEA-Universidad Nacional de Colombia.

CIFA, CIE. (1999). *Los Cerros: Paisaje e identidad cultural. Identificación y valoración del patrimonio ambiental y cultural de los Cerros Orientales de Bogotá*. Informe final de consultoría. Bogotá: IDCT, Universidad de los Andes.

Corporación Misión Siglo XXI. (1996). *Perfil ambiental de Santafé de Bogotá*. Bogotá: DAMA, Fonade-DNP, Granahorrar.

- DAPD. (2003). *Encuesta de pobreza y calidad de vida*. [Versión electrónica]. Bogotá: DAPD.
- Dureau, F., Lulle, T. y Parias, A. (1998). Transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá: Nuevas Lógicas residenciales. *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*. Tomo 1. Primera edición. Bogotá: DNP, Findeter, ACIUR, Carlos Valencia Editores.
- Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Lozano, A. (2007). El juego de las políticas públicas: aspectos sobre diseño e implementación. *Fundamentos de política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.
- Maldonado, M. (2002). Áreas protegidas y lógicas urbanas: a propósito de los Cerros Orientales de Bogotá. [Versión electrónica]. *Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa: eventos urbanos en Bogotá*. Cuervo, L.; Maldonado, M. y Vargas, G. (investigadores). Informe final de investigación. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes, Colciencias.
- Mendoza, R.; Pulido, M. y Carreño, C. (1997). *Un siglo habitando los cerros vidas y milagros de vecinos en el cerro del cable*. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/letra-c/cerr/indi.htm>. Fecha de consulta: octubre 4 de 2004: Biblioteca Luis Ángel Arango Virtual.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Politiques publiques*. S. Del Carril (Trad.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Muller, P. (2000). *Les politiques publiques*. Cuarta edición. Jolly, J. y Salazar, C. (trads.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Parias, A. (2001). *Le rôle du secteur locatif dans le fonctionnement des marchés du logement à Bogotá. Segmentation et ségrégation spatiale*. Tesis de grado, Doctorado en Urbanismo. París: Universidad de París XII.
- Roth D., A. N. (2004). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatini, F. (2003a). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*. Serie Azul nro. 35.
- Zambrano, F.; Castelblanco, C.; Sánchez, L.; Hoyos, J.; Benninghoff, F. y Ruíz, M. (2000). *Comunidades y territorios. Reconstrucción histórica de Usaquén*. Bogotá: IDCT, Alcaldía Local Usaquén, JAL-Usaquén, Horizontes.