

La política pública para los cerros orientales de Bogotá:

*Una revisión en perspectiva y comentada**

The public policy for the hills of Bogotá's cordillera oriental: a review in perspective and with comments

Ivonne Alexandra Bohórquez Alfonso**

Recibido el 20 de septiembre de 2007
Aprobado el 26 de agosto de 2008



* Artículo basado en los resultados de la tesis de Maestría en Planificación del Desarrollo Regional (CIDER-UNIANDES) "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, 2005.

** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista y magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Consultora para la Unidad de Fortalecimiento Local de la Secretaría Distrital de Planeación. Trabaja en desarrollo territorial desde la administración pública y el medio ambiente. ivonal@mixmial.com, ivonnecheese@yahoo.com

Palabras clave

Cerros Orientales de Bogotá, política pública, enfoques de política ambiental, línea de política, intervenciones normativas, territorio producido.

Key words

Public Policy, approaches of environmental policy, normative line of policy, normative interventions, produced territory, Eastern hills of Bogota.

RESUMEN

Desde los años setenta diferentes entidades de la administración pública han planteado intervenciones sobre el espacio natural denominado Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con la intención de preservarlo frente a las alteraciones de las que venía siendo objeto históricamente. Sin embargo, todas estas intervenciones fueron infructuosas debido a que nunca se integró la visión urbana de este problema ambiental. Las nuevas propuestas de política pública, reproducen dicha tendencia, llevando irrefrenablemente al fracaso de la política pública y a perpetuar las tendencias del mercado inmobiliario.

ABSTRACT

Since the 70's different entities of the public administration have outlined interventions on the natural space compound Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, with the intention of preserving it from the alterations that leave being historically object. However all these interventions were fruitless because they never integrate the urban vision of this environmental problem. The new policies proposals reproduce this tendency, taking uncontrollably to the failure of the policy and to perpetuate the tendencies of the real estate market.

territorios 18-19

230

IVONNE ALEXANDRA BOHÓRQUEZ ALFONSO

Introducción

Desde hace algunos años, uno de los debates más concurridos desde la academia, la administración pública y los profesionales de la política en Bogotá, ha sido el de los Cerros Orientales. No solamente porque se trata de un problema de política y de agenda pública sino porque involucra una multiplicidad de enfoques en búsqueda de su posible solución y toca las fibras más profundas del problema de la vivienda localización en la ciudad; sin embargo pocos se han dado a la tarea de identificar la relación que existe entre las múltiples variables que inciden allí.

Sin tener la pretensión de subsanar dicha falencia, este trabajo resume las conclusiones obtenidas a partir de la tesis de Maestría en Planificación del Desarrollo Regional, donde se logró ordenar el panorama de las intervenciones de política pública sobre los Cerros desde una perspectiva que recoge los enfoques ambientales y urbanos, el vínculo entre ambos y la forma como todo ello incide en las dinámicas y organización de las estructuras normativas y en la misma política pública en la ciudad.

Este debate se hace relevante en la medida en que dentro de las temporalidades de cambio y reacción ligadas a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se acerca una nueva coyuntura de revisión del tema no solamente por la inminencia de la revisión del POT sino además por su valor político electoral; así, emergen propuestas con miras a resolver definitivamente la problemática ambiental

y urbana que se presenta en este espacio, la efectividad o no de las mismas dependerá del enfoque que se retome para desatar la intervenciones públicas en este territorio y por supuesto, que se defina coherentemente un modelo de política para el mismo.

La política para los Cerros

¿Existe una política pública para los Cerros Orientales de Bogotá? Podríamos decir fácilmente que no, pues desde que aparece en la agenda de la ciudad, la dualidad entre la primacía de los elementos naturales y los urbanos ha sido resuelta solamente a partir de intervenciones en su mayoría normativas, al parecer desestructuradas entre sí e incluso en los últimos años de carácter impositivo al ser producto de fallos judiciales. Sin embargo, vale la pena hacer algunas salvedades desde el punto de vista conceptual.

Si entendemos por política pública un programa de acción gubernamental que tendría por lo menos cinco fases –identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Meny & Thoenig, 1992)– en sentido estricto desde este esquema, ésta aún no existe para los Cerros Orientales.

Si la consideramos como una intervención desde el Estado hacia la sociedad, propia de sociedades reguladas –industrializadas– y que en su versión más dinámica se expresa como un proceso de mediación social (Muller, 2000), podríamos decir que para nuestro caso ha existido una serie de inter-

territorios 18-19

231

venciones desde diferentes niveles y entidades de la administración pública. Muchas de ellas solamente se han expresado en normas, que por definición implican un deber ser, es decir, lo jurídico como expresión de una imagen deseada de la realidad, construida a partir de ella y que pretende transformarla. Esto no es otra cosa que un referencial de política pública. El mismo Muller lo define como: “Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es, en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes ‘el referencial de la política pública’” (2000, p. 34).

¿Importa la forma en que se exprese este proceso de intervención del Estado? No existe univocidad al respecto. Varios autores dejan de lado deliberadamente el debate de si basta con la norma para considerar la existencia o no de una política pública, tal vez precisamente por la imbricada red de complejidades que implica la definición de lo que es la realidad social, desde el punto de vista de la organización y acción del Estado y tal vez también, porque en la cultura política de varios países, incluido Colombia, el principal –casi el único– referente de política pública se encuentra formalmente escrito o descrito en normas de carácter positivo. En este caso el sistema político está diseñado para que la producción normativa cuente con procesos de intermediación, dis-

cusión y arreglo por parte de una diversidad de agentes políticos.

Así pues, presentaremos un análisis de política pública retomando todo tipo de intervención explícita sobre el territorio de los Cerros Orientales, no solamente por los argumentos expuestos, sino porque todas las intervenciones han incidido sobre la forma como diferentes actores se apropiaron socialmente del territorio, han sido determinantes en tanto las dinámicas de micro-segregación en la franja urbana de la reserva forestal, han transformado la realidad por acción intencional de la administración, y nunca han sido inocuas.

Las raíces del problema

Que Bogotá se encuentre en medio de un escenario natural privilegiado no es en sí mismo un problema, sin embargo cuando se sobreponen intereses en torno de un espacio específico suelen surgir conflictos. En los Cerros Orientales están en pugna dos posiciones que, sin ser antagónicas por definición, chocan cuando se refieren al tratamiento a darle a esta zona; éstas se encuentran expuestas en las intervenciones de política que revisaremos. Cabe resaltar que todas ellas produjeron efectos en el territorio y sus habitantes... Solamente no se ajustaron exactamente a los resultados deseados aun cuando muchos hubieran querido que desde la verticalidad del Estado se adoctrinara una sociedad abarrotada de necesidades.

Varios estudios señalan como punto de partida de la problemática la Resolución 76 de

IVONNE ALEXANDRA BOHÓRQUEZ ALFONSO

1977 del Ministerio de Agricultura, donde se “alinda y declara la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”, que si bien es el lugar formal donde se otorga una categoría de protección a los Cerros Orientales, no es la primera acción que la administración desencadena. De hecho, años atrás había surgido el conocido PIDUZOB o Plan Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, donde a través de una estructura determinada por programas, subprogramas y sectores, se proponía una serie de intervenciones de construcción de infraestructura y usos en la zona de la reserva. Incluso antes, en los años cuarenta, hubo una serie de intervenciones con las que se trató de frenar la extracción de materiales –chirca y arena– debido a que se consideraba que esta actividad era incompatible con la de la vivienda urbana.¹

La característica permanente de las intervenciones que encontramos desde los años setenta hasta nuestros días, es que éstas se han representado en procesos de toma de decisiones unidireccionales por parte de las autoridades –nacionales, regionales y distritales– que expidieron los lineamientos normativos y la general dispersión de las mismas. Nunca se tomó en cuenta la posición de la población que tenía algún tipo de interés sobre los Cerros “no solamente la que se apropia de los terrenos altos de la ciudad de manera ‘ilegal’, sino de los mismos propietarios de grandes extensiones de tierra de los Cerros” (Bohórquez, 2005, p. 98) –la única excepción que confirma la regla es el caso de los denominados Pactos de Bordes– lo que explica a su vez la resis-

tencia que produce la conservación y final alinderación de la reserva para diferentes sectores sociales de la ciudad.

La raíz del problema entonces, en tanto a política pública se refiere, está relacionada directamente con una sobreproducción normativa, constante variabilidad en las posiciones respecto de los posibles usos de la reserva, señales difusas acerca de la permisibilidad o prohibiciones en este espacio, vacíos jurídicos respaldados en la incertidumbre sobre los límites de la reserva, inestabilidad de la política e inseguridad jurídica. En tanto la conservación, siendo breves: sobre un área que se declara bajo alguna categoría de protección² se han venido presentando a lo largo de muchos años diferentes situaciones que ponen en peligro sus valores ambientales y paisajísticos, buena parte de ellas derivadas de dinámicas urbanas.

Hay varios asuntos en discusión: ¿qué tanto queda por preservar de esos valores? ¿Cuáles son las situaciones que van en detrimento del área natural, sus características específicas y, en esa medida, su impacto? Y por último ¿cómo frenar el proceso y encontrar un punto intermedio de manejo teniendo en cuenta que se trata de una zona de borde, de encuentro entre dos mundos? Todo lo cual se traduce en *lo que debe* resolver la política pública.

Sin embargo, teniendo una larga historia como la que tienen las intervenciones sobre los cerros, la pregunta obvia es, ¿por qué el tema no ha concluido y por el contrario parece enmarañarse más con el paso del tiempo? La respuesta obvia sería que no se

¹ No llegaremos a profundizar en lo que significaron, ni el sentido de las intervenciones de los años cuarenta debido a que las fuentes secundarias no son específicas en la ubicación de los documentos originales sobre el tema y a que tampoco hacen gran referencia a su contenido.

² Como lo es el de Reserva Forestal Protectora, que es solamente una de las varias categorías de protección ambiental en Colombia definidas en el Código Nacional de Recursos Naturales.

³ Los siguientes resultados se muestran con base en la metodología de Diego Eduardo López Medina sobre líneas jurisprudenciales. Aunque en este caso revisamos intervenciones de política, la forma de presentar resultados es bastante útil. Seguramente aún hay mucho por construir y debatir al respecto.

⁴ Incluimos algunos hitos relacionados con demandas de normas y consultas realizadas a instancias del poder judicial, no porque se consideren parte de las intervenciones que analizaremos, pero sí como marco de referencia para el lector sobre la “historia” que ellas han tenido.

ha actuado directamente sobre el problema, o se ha hecho parcialmente. Por fortuna la obviedad siempre abre paso al estudio desde la ciencia.

El territorio deseado vs. El territorio producido

El territorio deseado, expresado en los objetivos de la política pública, en sus referenciales, no se corresponde con el territorio producido, fundamentalmente porque se ha separado el proceso y las consecuencias de la posición valorativa de la acción gubernamental de las realidades existentes, dinámicas y en reproducción de la sociedad. A continuación exponemos una breve revisión al respecto a través de lo que he denominado la línea de política sobre los Cerros Orientales.³

El comportamiento en el tiempo de las intervenciones estatales respecto de los Cerros Orientales, se evidencia en el Tabla 1 donde simplemente se muestra la aparición

de intervenciones de política pública a lo largo de los años, de manera secuencial. Con base en esta simple presentación podemos observar patrones en momentos históricos de los Cerros Orientales, donde la implementación de política coincide con referentes urbanos respecto del espacio que estudiamos. Así, hay períodos de acrecentamiento de las situaciones que le afectan y otros de quietud, silencio. Solamente desde la observación señalamos los años de 1976, 1990 y 2006 como puntos de “inflexión” que precisamente se relacionan en su respectivo orden con la aparición en escena de nuevas apuestas en tanto vivienda localización en Bogotá, relacionadas a su vez con el rápido crecimiento de la misma; con la definición del primer ejercicio formal de ordenamiento físico de la ciudad y; con la controversia desatada a raíz de la preservación de la reserva mientras crece la presión por su redensificación, que al final produce uno de los más interesantes contrapuntos entre los entes de control de la ciudad, sus

Tabla 1⁴ Intervenciones de los cerros orientales, 2007:

1972	1974	1976	1977	1978	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1996	1997	1998	2000	2001	2004	2005	2006	2007	
PI-DU-ZO B	Decr. Ley 2811	Decr 877	Decr 622	Decr 1715	Acdo. 53 CAR	Res. 2337 CAR	Acdo. 01 Distrito	Acdo. 59 CAR	Decr 484 Distrito	Ley 9	Acdo. 38 CAR	Decr 320 Distrital	Ley 99	Decr 1791	Ley 388	Decr 1504	Consult. C. Edo.	Conv. 12 DAMA CAR MAVDT	Fallo 327 Trib Adm. C/marca	Res. 463 MAVDT	Decr 122 Distrito	Decr 124 Distrito	
		Acdo. 30 Inderena	Res. 76 Min. Agricul.								Acdo. 6 Distrital		Res. 2413 CAR	Acdo. 31 Distrital	Acdo. 02 Distrital	Acdo. 16 CAR	Decr 619 Distrital	Conv. 13 DAMA-CAR	Decr 190 Distrital	Fallo 945 Trib. And. C/marca	Res. 1141 CAR		
		Decr Ley 133									Acdo. 17 CAR			Acdo. 19 Distrital		Pacto de bordes		Proyecto POMCO		Res. 1582 MAVDT	Fallo trib. Adm. C/marca		
											Acdo. 18 CAR										Res. 1043 DAMA	Concepto 36 y 37 Sec. Gen.	
																				Concepto 29926 Sec. Gen.	Fallo 2535 Consejo de Estado		

Fuente: Producción de la autora

autoridades ambientales y de planeación, y el poder judicial colombiano.

Adicionalmente, encontramos que el promedio de variabilidad es de casi una intervención por año corriente.⁵ Este hecho por sí mismo no es un inconveniente pues la política pública puede ser sucesiva y redefinirse de manera dinámica cuantas veces sea necesario para ajustarse a las necesidades sociales. Sin embargo, ¿dichas oscilaciones se mantienen bajo un único lineamiento? No. Cada una tiene un enfoque diferente. Esto tiene como consecuencia que buena parte de las veces no haya coherencia entre ellas e incluso, sean contrarias entre sí.

Entonces, para poder identificar el enfoque al que se inscribe cada una de las intervenciones señaladas consideramos la pregunta sobre, ¿qué buscan producir en el territorio las intervenciones sobre los Cerros Orientales? Creemos que solamente al identificar un referencial de política, un resultado pretendido en términos territoriales es posible inscribir dichas intervenciones en ciertos parámetros que nos den luces sobre la forma como se ha abordado esta problemática desde el Estado. En esa medida⁶ definimos dos polos dentro de la posible respuesta: el primero se corresponde con intervenciones que privilegian una visión de preservación sobre los cerros, es decir que restringen en mayor medida los usos del suelo sobre el área de la reserva y por lo mismo la presencia humana en la zona; el segundo, se corresponde con intervenciones que privilegian una visión de conservación sobre los cerros, es decir que restringen en menor medida los usos del suelo sobre el área de la reserva⁷ y

por lo tanto no separan el entorno natural del humano. El punto intermedio sería una política en la que se traten de armonizar los aspectos y necesidades ambientales con las realidades y necesidades urbanas.

Al responder a la pregunta citada desde la perspectiva de cada una de las intervenciones contenidas en la Tabla 1, obtenemos un panorama posible de graficar en la forma de una “línea de política pública sobre los Cerros Orientales” que se presenta a continuación en la Tabla 2.

Hay tres elementos derivados de la anterior línea que saltan a la vista: primero, la mayoría de intervenciones se ubica en el polo de las menos restrictivas en una proporción de 19 a 16; segundo, la relación se invierte si sólo se toman en cuenta las intervenciones más cercanas a cada polo en una proporción de 8 más restrictivas a 3 menos restrictivas; tercero, no existe ninguna intervención en el punto medio. Y aunque existe una mayor proporción de intervenciones menos restrictivas, el universo normativo ha pasado de un posicionamiento a otro, generando señales confusas sobre las acciones a implementar y sobre todo, esto ha sucedido en lapsos de tiempo cortos entre éstos. Por otra parte, la mayoría de posiciones dirigidas a los extremos son de carácter restrictivo; esto se explica porque desde la norma ambiental persiste la aspiración de transformar la realidad e incluso frenar procesos degenerativos, solamente con la expedición de limitantes impuestos a través de la ley positiva.

⁵ Es decir independientemente de los años en que no se presenta ninguna intervención.

⁶ Y con el fin de seguir la metodología del maestro Diego Eduardo López Medina.

⁷ Incluimos acá intervenciones surgidas desde el plano urbano y menos ambiental –por lo general del Distrito–.

⁸ Solamente insertamos el número de la intervención por problemas de espacio. Aconsejamos revisar simultáneamente la tabla 1 como guía de éste.

Tabla 2:⁸ Línea de política sobre los cerros orientales

¿Qué buscan producir en el territorio las intervenciones sobre los cerros Orientales			
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
		A01/86	
		59/87	
	484/88		
		9/89	
		6/90	
	38/90		
	17/90		
	18/90		
Intervenciones que privilegian una visión sobre los cerros: mas restrictivas			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	
		POMCO	
	190/04		
		463/05	
		1582/05	
	1043/05		
		122/06	
		1141/06	
		124/07	

Fuente: producción de la autora, 2007

Ahora bien, los hitos que acompañaron la producción de política en diferentes puntos del tiempo –1976, 1990 y 2006– no son tan claros cuando de enfoques de intervención sobre la reserva se trata. Por el contrario la aparente estabilidad de los años setenta y el nuevo siglo se da en medio de

posiciones más o menos radicales y contrarias entre ellas de principio a fin. Nótese cómo en un principio, consecuencia de la declaración de la reserva forestal viene una sucesiva racha de normatividad asociada a las restricciones de uso sobre la misma; hacia el final cambiamos por completo de extremo a raíz de expedición del POT de la ciudad, cuando tal vez la evidencia de las ocupaciones de hecho sobre la reserva obligaron a repensar el esquema restrictivo y a reconocer su existencia y derecho de inserción en las dinámicas urbanas. Hacia el medio del cuadro observamos un “aquí y allá” del que solamente podríamos decir, refleja la inestabilidad de la política relacionada con este territorio en medio de la indefinición de responsabilidades públicas sobre el mismo.

Pero lo más importante de la línea es que precisamente confirma el presupuesto inicial con el que comenzamos este texto: solamente hay una política que plantea una posición integral entre lo ambiental y lo urbano. A excepción de lo que trató de dar vida a los Pactos de Bordes, todas tienden a privilegiar uno u otro punto de vista, generando desequilibrios en la posibilidad de acción del Estado, cuyos efectos son transmitidos directamente hacia la sociedad.

Pero, ¿cómo los diferentes enfoques de las intervenciones sobre los Cerros Orientales inciden sobre la realidad social? Comencemos a explicar la historia relacionada con estos parámetros epistemológicos. Cuando en los años cuarenta se ordena detener las actividades productivas –canteras y chircales– los terrenos “improductivos” se

IVONNE ALEXANDRA BOHÓRQUEZ ALFONSO

territorios 18-19

236

usan para la construcción de vivienda popular como en el caso de Bosque Calderón y los barrios aledaños a la localidad de Chapinero; algunos de estos asentamientos van a estar presentes dentro de la Reserva una vez se produce su declaratoria y otros han comenzado el camino de su inserción dentro de este espacio natural como producto de la explosión en la densidad poblacional para Bogotá. El resultado en este momento es que, debido a la ocupación por población de bajos ingresos, estos suelos se desvalorizan y por lo mismo no entran en las dinámicas del mercado formal de la ciudad.

De esta forma, cuando entra el PIDUZOB en los años setenta, es relativamente fácil proponer un plan de largo aliento con un fuerte esfuerzo de inversión estatal dado que la compra de terrenos no concentra la mayor parte de los recursos. El PIDUZOB atiende en buena medida la necesidad de hacer uso de zonas pericentrales que ya venían siendo objeto de presión para su densificación,⁹ pero que sin dotación de ciertas calidades y servicios urbanísticos serían de difícil acceso. Aunque este plan no se implementó enteramente, se materializó una de sus principales acciones: la avenida circunvalar como vía de rápida conexión entre el norte y el sur –aunque solamente llegó al centro– y que se convierte en la puerta de entrada a lo que años después sería un acelerado proceso de crecimiento urbano en el borde oriental de la ciudad; una vez suplidadas las barreras de la infraestructura de acceso, ahora es atraída una buena proporción de población de altos ingresos y por consecuencia, los precios del suelo suben en el

área colindante con dicha vía y, paulatinamente en los sectores “colonizados”.

Pocos años después, observamos una sucesión de intervenciones de carácter restrictivo sobre el territorio por un período de aproximadamente diez años. Comienza con la declaratoria de la reserva y se extiende en diferentes versiones de su reglamentación o acomodación dentro del panorama normativo de la época.¹⁰ El efecto –dadas sus amplias restricciones sobre uso del suelo– fue el de asimilar el referencial de estas políticas públicas con antivalores del desarrollo, en donde la presencia de lo natural frente a lo humano era una amenaza para la calidad de vida y la presencia de lo humano en lo natural lo era en torno de la calidad ambiental; pero sobre todo, aunque la población que residía en los Cerros Orientales era conciente de su importancia ambiental, no logró posicionarse favorablemente frente a una norma que desconocía los sistemas de alteridad existentes previamente (Bohórquez, 2005). El resultado: la indiferencia hacia estos sectores. Sin embargo, limitante como era la apuesta de política, consiguió desacelerar ciertos procesos de construcción desde el mercado formal –altos ingresos– mientras que los demás –bajos ingresos– comprenden que la Reserva les impone limitantes adicionales en la lógica de la formalidad.¹¹

Ya para los años ochenta¹² se observa un referencial casi contradictorio con los anteriores y que da inicio a la segunda gran etapa de la política pública relacionada con los cerros de Bogotá. Aparece la figura de la sustracción de la Reserva y con ella la iden-

⁹ Como sucedía en sectores de Chapinero Alto y Rosales.

¹⁰ Sobre todo para las entidades en las que fue delegada la vigilancia y control, en general la operatividad de la reserva.

¹¹ Entiéndase principalmente como establecimiento de cotas para la provisión de servicios públicos como el de acueducto y alcantarillado y, procesos de legalización.

¹² Hacia la mitad de la Tabla 2.

¹³ En este período aparecen por ejemplo barrios como Buenavista, Los Laureles Sur Oriental, Montearroyo y Bosques Los Rosales. Otros se redensifican como El Cerrito.

¹⁴ Cuando comienza la tercera gran etapa de análisis de nuestra línea de política.

¹⁵ Tal y como venían, significaron la paulatina ocupación de los terrenos de los cerros orientales por parte de diferentes sectores y su mayor valoración en el marco de la vivienda localización y de la calidad de vida asociada al goce de un sano ambiente del entorno.

¹⁶ Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Ambiente, bajo la atenta y recién descubierta mirada de la Contraloría de Bogotá.

¹⁷ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹⁸ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

tificación de que todas las limitantes que surgen en el marco de la declaratoria de la reserva forestal, se pueden resolver estando “por fuera” de la misma. Por otra parte se genera un incentivo desde la administración pública que moviliza una fuerte ola del mercado inmobiliario hacia los cerros bajo la premisa que quedaba en el aire: la probabilidad de ocurrencia de expedición de un acto como éste era alta. La situación es aprovechada en sectores de altos y bajos ingresos por todo tipo de promotores de vivienda.¹³

Esta tendencia es reforzada gracias a que la normatividad distrital de principios de los años noventa¹⁴ tiene el mismo corte: se incluyen franjas de transición e incorporaciones urbanas. Como señalamos antes, es en este punto en el que gracias a la línea de política se demuestra el paso de extremos en el enfoque y, tal y como venimos reseñando, en la realidad producida gracias a ellos.

... Nos muestra claramente la doble condición que existe para la configuración de la ciudad: *operan lógicas y estrategias diferentes para los sectores sociales que se apropian del espacio*. De un lado los productores privados capitalistas cuyo principal interés es la especulación con las rentas de segregación producidas para la diferenciación social de las clases de altos ingresos; de otro lado, los productores en la autoconstrucción que se motivan por efectos de oportunidades y acceso a la ciudad en función de la capacidad de pago que tienen dentro del mercado... Hemos visto pues, cómo las políticas producidas para entonces, guardaban una profunda relación con la generación de hechos urbanos en los Cerros Orientales. Esta

tendencia se mantiene hasta hoy, pero con connotaciones bien diferentes e incluso paradójicas (Bohórquez, 2005: 96).

Para la segunda mitad de los años noventa hasta 2005 se plantea la necesidad de adelantar un Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales –POMCO– que incida en las múltiples realidades y necesidades tanto urbanas como ambientales. No obstante, las intervenciones diseñadas se alejan de dicho punto. La razón: persiste una indefinición sobre competencias de entidades “dolientes” y sobre la delimitación de la Reserva. Esto propició que en la práctica toda la administración pública relacionada con el tema asumiera una pasmosa quietud acerca de las acciones concretas a desarrollar en este territorio. Una quietud que para los promotores de vivienda significa incertidumbre, y ésta a su vez se tradujo en redefinición o afianzamiento de convenciones urbanas.¹⁵ Esto efectivamente fue aprovechado para desencadenar un rápido proceso de alza en los precios del suelo y un inesperado aumento en la demanda y oferta de vivienda en los Cerros Orientales. Entre tanto los “dolientes” no ejercieron ningún tipo de control, vigilancia o incluso propuesta para frenar el proceso. Desde 2005 el distrito,¹⁶ la nación¹⁷ y la región¹⁸ a través de intervenciones independientes, mejor, indiferentes unas respecto de las otras –incluso cuando son consideradas y señaladas como antecedente– han procurado dar orden a lo que se espera pueda ser una política pública para este territorio. Su aparición no es fortuita, un fallo del

IVONNE ALEXANDRA BOHÓRQUEZ ALFONSO

tribunal administrativo de Cundinamarca ordenó que se pusiera coto al período de olvido y se ejecutaran las acciones definitivas y necesarias para establecer un equilibrio en la zona. Este atisbe, por el contrario, no se ha comenzado a implementar en ningún caso, situación que es nuevamente aprovechada por el mercado...

El futuro de política pública en los Cerros Orientales

Aun cuando las tendencias puedan caer de manera inesperada en ciertos puntos de la historia universal, consideramos que si —como fue señalado— durante los tres últimos años las intervenciones se han planteado de manera independiente y descoordinada, en lo subsiguiente, a menos que se haga un esfuerzo importante sobre este tema, el panorama seguirá y se mantendrá. La falta de consenso nos hace preguntar, ¿es irreconciliable la defensa del medio ambiente con los problemas y las políticas urbanas? Así como los humedales de la ciudad terminan por ser construidos y el río Bogotá debe ser puesto en cuidados intensivos, ¿el futuro de los Cerros Orientales dependerá de su rareza dentro del espacio urbano? ¿De la evocación de ancianos sobre las épocas en que se podían ver venados y armadillos? Si para encontrar el punto intermedio debemos pasar por el cedazo de un Ministerio del Medio Ambiente que propone limar asperezas solamente mediante la asignación de competencias respecto del área de reserva; el de la CAR que expide un Plan de

Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá definitivo¹⁹ y que contiene determinantes acerca del uso futuro de la Reserva con base en cálculos que atienden únicamente a los factores ambientales;²⁰ o el del Distrito que se quiere ocupar de lo físico sin articular las problemáticas humanas y ambientales existentes, posiblemente tengamos un problema de política pública que persista otros treinta años.

Mientras tanto, el Distrito se encuentra diseñando una intervención que se ocupa de un único problema que vuelve a lo básico, al presupuesto inicial que da inicio a la discusión desde la política y que afecta la realidad social de los habitantes de los Cerros Orientales: si la Reserva se afecta porque las realidades urbanas, asentamientos en los Cerros no se han podido controlar, delimitemos el borde urbano, cerremos la frontera de expansión de la ciudad; construyamos un parque lineal, un corredor a lo largo de la franja de transición que en ciertos tramos coincida con el trazado del límite de la Reserva.

Los principales postulados de la idea se basan en dotar de un escenario monumental a los Cerros Orientales, completamente conectado con la ciudad y en armonía con la imagen de ciudad, es decir espacios amables de convivencia. Aparentemente una propuesta como ésta integra ambos polos del problema. Pero al observar todas sus variables, se identifica incluso mejor con el polo X. Todo gira en torno a cómo dejar intocado lo intocable. Un sendero blando, con todas las adecuaciones necesarias que

¹⁹ Años atrás se había interrumpido su concertación con el Distrito Capital; éste sería un plan expedido por una entidad, pero modificando lo relacionado con la competencia de las otras.

²⁰ Si bien no desconoce las realidades existentes, delega el cumplimiento de varios asuntos relacionados con aspectos urbanos al Distrito siempre y cuando se cña lo que la CAR expuso en el Plan. Entonces, ¿qué pasa con la política urbana de la ciudad, su autonomía y con la capacidad institucional de hacer todos los ajustes necesarios en ella, no solamente en términos de formulación, sino de implementación de la política pública?

se integren con el entorno, interconexiones por cable, campañas masivas de apropiación de los Cerros. El Distrito quiere reinventar –por no decir reinventar– el mayor referente paisajístico de la ciudad y uno de los más importantes como patrimonio cultural. Alguien comentaba que sería algo así como la segunda construcción humana visible desde el espacio... después de la muralla china.

Con todo y esto el problema es precisamente que la propuesta nunca hace referencia a todo lo que quedará por fuera de la franja de transición, lo que se debe armonizar con ella y aquello que quedará antes de ella, es decir el problema es lo que ignora. En este sentido no solamente desconoce los lineamientos dispuestos por la Resolución 1141/06 de la CAR, sino que además deja abierto el “piquete” a quienes de hecho han disfrutado de todos los beneficios de la zona en mención.

Esto además se hace de manera intencional: nunca se menciona la forma como se armonizará la norma de las UPZ, las densidades permitidas en alrededores de la zona, la forma como se dará acceso –conectividad– al resto de la ciudad, a quienes no vivimos allí; lo único relevante para el distrito desde este momento es que el problema de los Cerros tenga un punto final, independientemente de cuál sea éste. Como si el resultado social de la política pública, que ha sido tajantemente evidente para este caso, no fuera de ninguna importancia, es decir que, así se logre establecer una intervención para la zona, las problemáticas a resolver persistan.

Así pues, el futuro de la política cuenta con menores problemas político administrativos hoy en día que hace diez años, y con mayores dificultades desde el punto de vista ético y técnico.

Nuevamente se favorece la incertidumbre que genera expectativa, una expectativa que para los estudiosos de la ciudad se traduce en el cómo estas políticas incidirán en la conformación de usos del suelo urbano –y sus consecuencias– para el borde oriental de la ciudad: para los promotores de vivienda, una expectativa clara que se traduce en el manejo del mercado del suelo urbano y, obviamente en sus precios.

Del punto medio o líneas de acción

Mayores conclusiones que la necesidad de reiterar que la técnica no puede olvidar su responsabilidad ética frente a la sociedad; que lo electoral es importante en el marco de las decisiones sobre los beneficiarios pero no debería caer el facilismo so pena de caer en la demagogia; y, que desde la creación moderna de la ficción del Estado la sociedad se desarrolla a su ritmo mientras la administración incentiva o retrae sus dinámicas y en esa medida, todo lo que se haga por parte de las autoridades estatales sobre algún asunto humano tendrá una inmensa repercusión en la forma como se construye el futuro. No vale la pena señalar pues el lector en este punto tiene claro el panorama de lo que ha significado la política pública para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

IVONNE ALEXANDRA BOHÓRQUEZ ALFONSO

Por lo demás, debemos considerar que en tanto las líneas de acción hacia el futuro el camino es largo y pedregoso. Por lo que hemos expuesto a lo largo de esta revisión, existe una clara necesidad de aplicar mecanismos de gestión del suelo que integren los diferentes enfoques relacionados con los problemas de la ciudad y los espacios protegidos colindantes o incluidos en ella. Si algunos instrumentos desarrollados desde la gestión del suelo urbano encontraran similares en la gestión ambiental, éstos podrían tener un umbral de efectividad mayor que las actuales restricciones que determinan la línea de política, que el cobro de multas, la fijación de tasas por uso o las expropiaciones como única salida de conservación.

Pero incluso, si no es posible desarrollar figuras en este sentido, por lo menos se debe pensar a ciencia cierta qué se quiere con el territorio de los cerros, no solamente con lo que puede llegar a ser sino con todo lo existente y, esto implica obligatoriamente pensar en las situaciones de hecho constituidas sobre ellos y que presentan diferentes características. Pensar además en cómo frenar las dinámicas que han sido promovidas por tanto tiempo gracias a la indiferencia de las autoridades públicas y con ello integrar a quienes finalmente recibirán el peso de la ejecución de estas decisiones.

El punto medio no tiene mayor aspiración que la de poder hacer una distribución equitativa de los derechos colectivos presentes en los Cerros. No prevalecen para quienes viven *en* ellos sobre quienes valoramos este espacio desde otros sectores de la ciudad; tampoco prevalece el criterio

de un mercado inmobiliario en el que sectores de altos ingresos generan dinámicas de microsegregación sobre los de bajos ingresos, para que la zona de los Cerros pueda ser edificada y aprovechada por unos pocos. Pero sobre todo, no prevalece el desconocimiento de quien está “dentro o fuera” de una línea; no se identifica a unos como responsables de la pérdida de valores ambientales y a otros como salvadores; no dividimos lo que significa la ciudad en función de quienes quedan excluidos de ella. Por el contrario integramos a la ciudad a quienes fueron ignorados por cuenta de la inoperancia deliberada de la administración. Fundamentalmente, el punto medio de la política pública debe reconocer los factores urbanos que han determinado a lo largo de historia el proceso de poblamiento de los Cerros Orientales con el fin de que no se reproduzcan las tendencias que hemos expuesto en este breve artículo.

Bibliografía

- Aristizábal, J. 2001. *Narrativas jurisprudenciales*. Diego Eduardo López Medina. *El derecho de los jueces*. Consultado en junio 1 de 2007, en <http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/notas-narrativas.pdf>.
- 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 Regio-

- nal. Bogotá, Universidad de los Andes, CIDER.
- Meny, I. & Thœnig, J.C. 1992. *Politiques publiques* (S. Del Carril, Trad.), Barcelona, Editorial Ariel. (Escrito original publicado en 1989).
- Muller, P. 2000. *Les politiques publiques* cuarta edición, (J.F. Jolly & C. Salazar, Trads.) Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. (Escrito original publicado en junio de 2000).