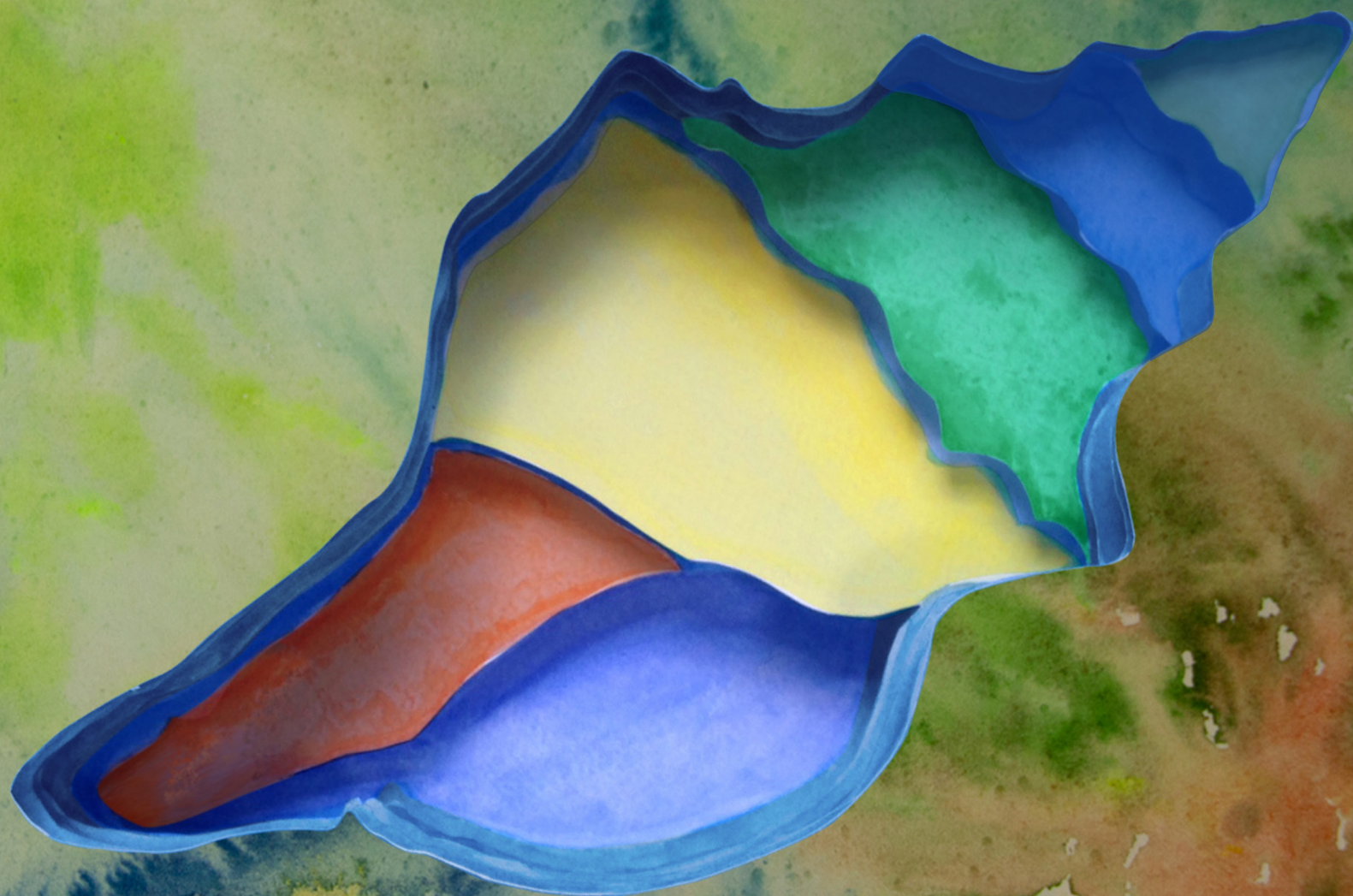


FUENTES VIVAS EN EL BORDE

Investigación y experiencias colaborativas para la
gobernanza de un sur sostenible en Bogotá





Fuentes vivas en el borde [e-book] : investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá / Dolly Cristina Palacio, María Clara Van der Hammen, Amparo de Urbina (editoras). – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Centro de Educación Virtual. 2018.

1 1 recurso electrónico (varias páginas) : ilustraciones, gráficas, mapas.

ISBN: 9789587900002 e-book

1. Conservación del agua -- Aspectos sociales -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos 2. Abastecimiento de agua rural -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos 3. Desarrollo de recursos hídricos -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos I. Palacio Tamayo, Dolly Cristina, editora II. Van der Hammen Malo, María Clara, editora III. De Urbina González, Amparo, editora IV. Universidad Externado de Colombia VI. Título

LE 333.91 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

ISBN 978-958-790-000-2

© 2018, María Clara Van der Hammen, Dolly Cristina Palacio, Amparo de Urbina (editoras)
© 2018, Universidad Externado de Colombia
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición digital: noviembre de 2018

Diseño de cubierta: Centro de Educación Virtual, Universidad Externado de Colombia
Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen
Composición: Centro de Educación Virtual, Universidad Externado de Colombia.

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

ÍNDICE GENERAL

Redes de investigación colaborativa en los territorios del agua en bordes urbano rurales, la experiencia del sur de Bogotá

La iniciativa

La red tripartita: acuerdos conceptuales y sus intenciones

El proceso metodológico

El libro

Aguas interiores

1. Área de estudio, descripción y problematización de los territorios del agua del borde sur del D. C.

Introducción

1.1. Ubicando y caracterizando el “borde urbano-rural sur del D. C.”

1.2. Caracterización sociodemográfica del borde sur

1.3. El papel del agua en la relación del borde sur y Bogotá

1.4. Bordes urbano rurales en los instrumentos de ordenamiento territorial. ¿hacia dónde y cómo crecer?.....7

2. Los territorios del agua del borde y su historia

Introducción

2.1. Historia ambiental del sur de Bogotá. ¿para qué una historia ambiental?

2.2. Una historia dentro de las historias de la ciudad

2.3. Los gestores y sus gestas. Enlazando historias de los acueductos comunitarios del borde urbano rural sur de Bogotá

3. Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Introducción

3.1. Narrativas y dinámicas organizativas comunitarias alrededor de las prácticas agrícolas y ambientales en el borde rural

3.2. Narrativas y dinámicas de los actores de la acción colectiva en el borde urbano

3.3. Narrativas e interacciones de los actores institucionales e institucionalizados. Entre las leyes, las experiencias y los vínculos con la comunidad, el agua y el territorio

3.4. Dinámicas y narrativas de la gestión de los acueductos comunitarios y sus problemáticas

4. Creando vínculos colaborativos para la sostenibilidad de los territorios del agua

Introducción. Experiencias de gestión colaborativa del agua en el territorio

4.1. Acompañamiento de la eaab en la calidad del agua de los acueductos comunitarios

4.2. Acueductos comunitarios y saneamiento básico. Una perspectiva desde el andar con sus habitantes

4.3. Chocolatadas con usuarios de Aguas Claras y Quiba

4.4. Entusiasmando jóvenes

4.5. Vínculos entre el agua y los sistemas productivos emergentes. El caso del turismo rural y de naturaleza

4.6. la educación de Remona

4.7. Experiencias con la Red de Monitores del Agua: creando vínculos entre los acueductos comunitarios y las instituciones educativas

5. Hallazgos, aprendizajes y pistas para una gobernanza de redes situadas y reflexivas en contextos de borde urbano-rurales. el caso del sur de bogotá

Recogiendo las voces de la experiencia en la investigación colaborativa

Hallazgos desde las voces locales y la mirada de esta red tripartita

Recursos

Video

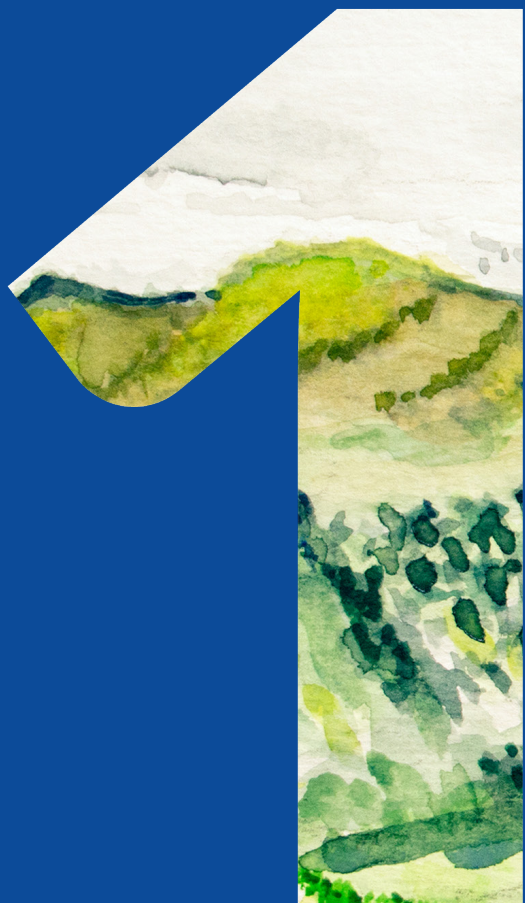
Comité de aguas y saneamiento ambiental de Usme

Cuento del pececito

Historia Normativa. Normas en torno al agua, el territorio y el medio ambiente

Resumen ejecutivo

Bibliografía



ÁREA DE ESTUDIO

Área de estudio, descripción y
problematización de los territorios del agua del
borde sur del D.C





Bordes urbano rurales en los instrumentos de ordenamiento territorial. ¿hacia dónde y cómo crecer?

CATALINA GARCÍA Y NADIA CORTÉS

Área de estudio, descripción y problematización de los territorios del agua del borde sur del D.C

La evolución histórica de la ciudad se puede entender, entre otras cosas, desde lo que inspiran y orientan las decisiones políticas y normativas en relación a su organización y ordenamiento. Bogotá desde su origen se ha caracterizado por ser una ciudad en constante crecimiento, que se comporta de manera más o menos sostenida y de acuerdo con el acontecer nacional. Durante el siglo XX, Bogotá multiplicó su población por efecto de procesos migratorios voluntarios y forzados, así como por los imaginarios sembrados sobre una idea de bienestar y progreso, modernización y desarrollo, que desataron un impulsivo crecimiento urbano que ha sido determinante en su configuración y en la forma en que crece y se construye. Las preocupaciones asociadas al crecimiento y expansión de la ciudad se expresaron en definiciones normativas desde finales del siglo XIX, momento en el que se emitió:

[el] código urbanístico, a fin de enmarcar dentro de pautas racionales y técnicas el desarrollo de la ciudad [...] dicho código quedó implícito en el Acuerdo del Cabildo expedido el 15 de septiembre de 1875. Puede decirse que este fue el primer conjunto normativo con que contó la ciudad para efectos de su crecimiento y expansión (Iriarte, 1988: 14).

Para ese entonces ya se consideraba importante planificar las áreas sobre las cuales debía expandirse urbanísticamente la ciudad. El ordenamiento del territorio, las pautas para disponer y determinar su poblamiento y desarrollo, los determinantes normativos que deciden sobre los usos posibles, prohibidos y / o restringidos, se constituyen en formas de ejercer control y

regulación sobre la vida de la gente y la naturaleza. Las regulaciones enmarcan la acción estatal y su rol e injerencia sobre las actuaciones de cualquier individuo o colectivo, han existido desde hace más de cinco siglos, solo que cada vez se sofistican como imperativos normativos, lógicas de gobierno y planificación de la vida en sociedad.

¿Por qué es importante fijar criterios para decidir cómo y hacia dónde debe crecer la urbanización de la ciudad? Optar por un crecimiento expansivo significa la urbanización del suelo rural de la ciudad, suelo que incluso puede estar catalogado como protegido por sus valores ecosistémicos. Optar por un crecimiento compacto basado en la redensificación y la ciudad consolidada implica crecer verticalmente. Es tarea de todos contemplar los efectos e implicaciones de uno u otro modelo, valorar alternativas, discutir sobre los elementos que han marcado la pauta para la expansión y / o en la redensificación urbana. Es una realidad que la ciudad ha venido creciendo de las dos maneras, tanto extendiendo la mancha urbana sobre el territorio rural y áreas protegidas de la estructura ecológica principal, como redensificándose en sus áreas ya construidas formal e informalmente.

Preguntarse qué efectos tiene el crecimiento de la ciudad no solo en términos demográficos sino en la cantidad de área que requiere, el consumo de suelo para la urbanización y los cambios de uso que supone; entender que los usos no son un asunto meramente técnico sino que implican cambios en las formas de relación y apropiación social, entender que las decisiones normativas

sobre la clasificación del suelo afectan de manera directa los modos de vida, la historia social y la cultura; preguntarse sobre la relación entre el uso y la vocación del suelo en los territorios de borde urbano rural de la ciudad, donde se evidencia con mayor intensidad la presión por su urbanización tanto legal como informal, es una necesidad no solo para los planificadores sino para los pobladores en general. Estos han sido asuntos presentes en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, en el que se plantea: “controlar los procesos de expansión urbana y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural”, con el propósito explícito de “detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, el manejo concertado de los usos del suelo y el uso eficiente de suelo disponible en las áreas de expansión y el centro de la ciudad” (Decreto 190, 2004: Artículo 1, Objetivo 4), entre otros propósitos, para proteger los suelos productivos de la región. Esta intención no logra materializarse en la realidad. En los territorios de borde de Bogotá han venido sucediéndose fuertes procesos de coburbación (como ocurre con Socha, Chía y La Calera, por ejemplo) así como procesos intensificados de expansión urbana sobre suelos con vocación productiva y presencia de vida campesina como el borde sur (Usme y Ciudad Bolívar). Está visto que no basta con crear instrumentos de ordenamiento si su implementación no logra operativizarse en función de los objetivos planteados y en concertación con los habitantes directamente afectados por políticas de ordenamiento y acción pública.

En cuanto a las áreas de expansión, el Decreto 190 del 2004 determina que su incorporación al perímetro urbano se hará mediante planes parciales¹. Estos instrumentos de gestión de suelo son los que permiten desarrollar urbanísticamente los suelos catalogados como de expansión urbana y mientras no se estructure y adopte un plan parcial, dichos suelos podrán seguir teniendo usos forestales y agropecuarios, ya que solo a través de estos planes podrán incorporarse al perímetro urbano. En el caso del borde sur, la adopción de planes parciales para la urbanización de los suelos de expansión ha sido fuertemente rechazada socialmente, dada la ausencia de procesos de concertación y de intervención integral en la producción de hábitat. La generación masiva de vivienda nueva y conjuntos habitacionales sin garantizar los equipamientos e infraestructuras ante la demanda creciente de servicios por parte de la población ha generado una crisis de gobernabilidad y un descrédito de la institucionalidad en los ejercicios de planeamiento y desarrollo urbano. Organizaciones y pobladores han insistido en repetidas oportunidades y de diversas formas en posicionar criterios de ordenamiento ambiental, en este caso de la cuenca del Tunjuelo, que pongan freno a la expansión urbana y generen procesos de cualificación y articulación de la vida productiva del campo en la ciudad. Sin embargo, la institucionalidad sigue actuando sin mayor

coherencia con el planteamiento de proteger el territorio rural y la vida campesina.

Como política, tanto el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190, 2004) como la Modificación Excepcional del Plan (Decreto 364, 2013) estuvieron orientados a la consolidación urbana a través de la “protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes”. La estrategia de ordenamiento para el suelo urbano se orientó a:

[...] consolidar una ciudad compacta con el fin de reducir la presión de urbanización sobre los bordes urbanos, áreas de alta importancia ecosistémica y zonas en condiciones de riesgo, mediante la definición de acciones urbanísticas que promuevan procesos de re-densificación en áreas centrales, mezcla de usos y cualificación del espacio urbano (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013: 165).

En cuanto al componente rural, el mismo decreto contempló una política de gestión y manejo de bordes rural-urbanos en la que se orientarían acciones de planeamiento para contener la presión del crecimiento urbano sobre áreas rurales, preservando valores ambientales y formas de vida campesina. Definió lineamientos para el borde sur para articular las decisiones de la autoridad ambiental competente en relación con la Reserva Forestal Protectora, trayectoria de la Cuenca Alta del Río Bogotá y su incorporación en los instrumentos de planeamiento (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013: 333).

Documentos institucionales de política producidos en 2011 aluden al conflicto urbano rural explicando que los bordes presentan alta presión por la expansión urbana, presencia de actividades urbanas en suelo rural, vivienda ilegal, deterioro paisajístico y ambiental, desprotección de corredores de ronda, segregación socio-espacial, entre otros factores. Se conceptualizan como ecotonos:

[...] lo que en Ecología se denomina ecotono, es decir, una zona de transición entre dos o más ecosistemas, que presenta características propias y comunes a ambos ecosistemas [...] es un espacio de características tensionantes y multivariadas que no representan exclusivamente a un ambiente homogéneo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011: 461).

Además, se propone la estrategia de los Pactos de Borde (ya incluidos en el POT del año 2000, pero sin mayor desarrollo) como un proceso de uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, y “para mitigar los conflictos sociales, territoriales y ambientales, respetando las diferencias culturales y territoriales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011: 462). En el mismo documento se menciona la necesidad de intervenir en el fortalecimiento de los bordes de la ciudad en la perspectiva de: 1) limitar la expansión urbana, 2) consolidar la ciudad formal y 3) prevenir el crecimiento de la ciudad informal a través de un “programa de consolidación de bordes” que integra las acciones en vivienda con la prevención de ocupaciones; y se propuso promover la “construcción social de bordes urbano rurales al interior de Bogotá y con los municipios vecinos

¹ Adicionalmente, el POT vigente, en la Política de dotación de servicios públicos domiciliarios (Artículo 12), “establece que el perímetro de servicios de infraestructura subterránea es sólo hasta el perímetro del área urbana y de expansión, con el fin de evitar las conexiones ilegales y la conurbación con los municipios limítrofes. Decreto 190, 2004.

Área de estudio, descripción y problematización de los territorios del agua del borde sur del D.C

y posicionar el tema en la agenda regional para buscar soluciones conjuntas”. Se propone priorizar el borde sur del Distrito sobre la cuenca del Tunjuelo para crear una barrera física a la expansión de la ciudad, con el fin de proteger a las comunidades rurales.

Ya el Decreto 190 de 2004 había incluido la intención de promover la institucionalización de pactos de borde como instrumentos de acuerdo públicos- privados, para asegurar el sostenimiento de las normas en zonas con vulnerabilidad ambiental y / o social. La consolidación de los bordes se piensa como una estrategia de planificación y control en pro de la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de las condiciones de los pobladores allí asentados, que son en su mayoría barrios populares de estratos 1 y 2.

En el Plan de Ordenamiento Territorial se entiende el borde como una franja en el suelo rural paralela al perímetro urbano, el cual se dispone para las dinámicas de corredor ecológico de borde y, de igual forma, para contener los procesos de conurbación de la ciudad y generar articulación con los demás componentes de la región. Entonces el Decreto 469 de 2003, en su Artículo 91, define el Corredor Ecológico de Borde como una franja de 50 a 100 metros de ancho en suelo rural, contiguo y paralelo al perímetro urbano.

Los instrumentos de ordenamiento dieron pautas que fueron retomadas y desarrolladas en algunos Planes de Desarrollo Distrital, así como en la política pública de ruralidad. En 2004 se elaboró el Protocolo Distrital de Pactos de Borde,

en el que se enfatizó que el instrumento Pactos de Borde era un acuerdo de voluntades entre las comunidades y los entes gubernamentales, orientados a sellar los bordes de ciudad, mejorar las condiciones de vida de quienes habitan los bordes, así como a detener la expansión de la urbanización:

[...] Aunque no existía una precisión conceptual socialmente compartida sobre este instrumento y sus alcances por parte de los distintos actores involucrados, fue promovido por las instituciones participantes en el marco de las discusiones realizadas con ocasión de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 y, posteriormente, en su revisión durante el 2003, coyuntura en la que se establecieron dinámicas de trabajo interinstitucional para unificar posturas al respecto (Reina & Rojas, 2004).

Posteriormente, el Decreto 364 de 2013 propuso un Instrumento de Planificación y Gestión de Bordes –IPGB– que estaría orientado a la contención de la expansión urbana y al fortalecimiento de formas de ocupación sustentables en las áreas de borde urbano rural, mediante la articulación de competencias institucionales e instrumentos de planeamiento y gestión a diferentes escalas, con el fin de contribuir a la consolidación de una ciudad compacta en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. Aplica en suelo urbano, rural y de expansión en zonas de borde definidas por la Secretaría de Planeación. El Decreto explica el instrumento a partir de su contenido. Primero, debe contener un diagnóstico ambiental, urbanístico y

socioeconómico. Y, segundo, debe pretender fortalecer las redes comunitarias para la generación de pactos de borde, la preservación de las áreas de valor ambiental y la protección de la cultura campesina.

Así, el Decreto 364 de 2013 considera pertinente definir, en consecuencia, proyectos estratégicos de borde, que busquen la contención urbana a través de la generación de espacio público, equipamientos de vocación urbano-rural y corredores ecológicos de transición rural. De este modo, se comprende el borde urbano como esa franja de transición entre un espacio de vocación urbana y otro de vocación rural, en donde las dinámicas sociales y urbanas de las ciudades son diferenciadoras de las áreas centrales, industriales, y / o residenciales.

Como tema adicional y nuevo al decreto de ordenamiento territorial de 2004, el Decreto 364 de 2013 propone los Planes para la Gestión y Ordenamiento asociado al territorio Regional –PGOR–. El ámbito de aplicación de estos instrumentos se encuentra definido en el Programa de Integración Regional de dicho Plan de Ordenamiento Territorial, el cual define:

- Escala de borde (urbano-metropolitano y rural);
- Escala subregional y,
- Escala regional, en el marco de la estrategia de consolidación de la red de ciudades.

El concepto de “escala de borde” se constituye en un nuevo elemento de aplicación en el ordenamiento territorial de Bogotá, en el que se comprende las particularidades del borde urbano rural de la ciudad.

De otro lado, el Decreto 364 de 2013 plantea otras nuevas definiciones de ordenamiento como el ecourbanismo y la adaptación al cambio climático. Con lo anterior se pensó mejorar la calidad del recurso hídrico superficial y subterráneo y del recurso suelo en el Distrito Capital, a través de la identificación e implementación de proyectos estratégicos de Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible tanto en el centro ampliado como en áreas de borde urbano rural.

En realidad, es importante destacar que este decreto afirma la necesidad de acordar pactos de borde como instrumento de concertación de voluntades entre las comunidades localizadas en los territorios periféricos y la Administración Distrital. Lo determinante acá es que estos instrumentos de planeación puedan generar protección de áreas con valores ambientales importantes y resistencia frente a los procesos de expansión urbana en el borde sur de la ciudad, para un efectivo equilibrio territorial. Los avances en el proceso de paz y el desescalamiento de la guerra ofrecen una oportunidad con el fin de generar condiciones favorables para la vida en el campo, la producción campesina ligada al mundo agrario, que podría desestimular el crecimiento poblacional hacia la ciudad y crear las condiciones para hacer una política de poblamiento que resuelva más estructuralmente estos asuntos que escapan a la capacidad de

gobierno distrital y regional. Revivir escenarios de construcción de pactos de borde y pactos de vida exige concertación y diálogo permanente sobre las decisiones en todas las escalas del territorio; es deseable que este espíritu de concertación y participación incidente sea la ruta para todas las decisiones a tomar sobre los territorios.