



**¿Quién ordena  
a quién, y qué  
se ordena  
en el territorio?**

**A propósito  
de la revisión  
del POT de Bogotá**

**Confluencia Social y Académica  
hacia la revisión del POT de Bogotá**



307-1216  
F 7277  
el

9<sup>2</sup>

PPDIS

13

# ¿QUIÉN ORDENA A QUIÉN, Y QUÉ SE ORDENA EN EL TERRITORIO?

A propósito de la revisión del POT de Bogotá

640 690142

Confluencia Social y Académica  
hacia la Revisión del POT de Bogotá



**FORO PÚBLICO: BOGOTÁ: ALTERNATIVAS AL MODELO DE CIUDAD.**

A propósito de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-

14 y 15 de agosto de 2008. Universidad Nacional. Sala alterna Auditorio León de Greiff.  
Bogotá – Colombia. MEMORIAS.

Convocaron: Alianza Solidaridad Local de Suba / Asamblea Sur / Agrópolis Constelar Campesina / Cinep / CorpoFrailejón / Corporación Construyendo Hábitat / Fuerza Común / Fundación Trenza / Grupo Urbano de Investigación y Acción -Guía- / Mesa de Cerros Orientales / Planeta Paz / Universidad Nacional de Colombia - Maestrías en Hábitat y en Ordenamiento Urbano Regional, Grupos de Investigación "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad" y "Vivienda y Hábitat".

Bogotá, octubre de 2009

ISBN Obra Independiente: 978-958-644-128-5

Transcripción y edición de textos: Confluencia Social y Académica

Diseño y diagramación: Torre Gráfica con el apoyo de Planeta Paz

Fotografías: Confluencia Social y Académica

Ilustración portadillas: Poblador barrial Confluencia Social y Académica

Impresión: Taller HW Tel.: 300 306 39 22

La impresión de esta publicación se ha realizado con el apoyo de:

Cinep - Intermón Oxfam - Agencia Catalana de Cooperación

## Contenido

### PREÁMBULO

Este libro, el POT y el principio esperanza.

*Hernán Darío Correa #9*

### HOMENAJE

Como Fals, vamos en pos del camino doble de la investigación acción participativa desde Bogotá. *Confluencia Social y Académica* hacia la revisión del POT. #16

### INTRODUCCIÓN

El ordenamiento no es una disciplina pura, es política en el mejor sentido de la palabra.

*Oscar Molina #18*

Alternativas al modelo de ciudad.

*Jaime Franky Rodríguez #24*

El territorio, la planeación y el ordenamiento hacia un modelo alternativo de ciudad.

*Johanna Eloisa Vargas Moreno #28*

### I

#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PODER Y DEMOCRACIA EN LA GLOBALIZACIÓN

Aspectos a tener en cuenta en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

*Carmenza Saldías #36*

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, un ejercicio de "gobernanza".

*Elkin Velásquez #42*

Miradas a la globalización en pos de un análisis integral del ordenamiento.

*Edgar Novoa #48*

La globalización, el poder y la democracia en el reordenamiento territorial.

*Hernán Darío Correa #56*

El modelo global y la construcción local del territorio.

*Dora Peña #66*

## II ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REGIÓN Y PAÍS

Avances y limitaciones en la mirada sobre la ciudad y la región central.  
*Patricia Rincón #78*

La Ciudad región: sentidos del territorio en la globalización.  
*Jorge Pulecio #84*

Exigiendo participación democrática en el ordenamiento del territorio.  
El POT y el centro de todos y todas.  
*Jaime Mora #90*

Estructura ecológica principal y POT.  
*Andrés Ramírez #96*

## III EL POT Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA CIUDAD

El modelo de ciudad y el Plan de Ordenamiento Territorial.  
*Carlos Alberto Torres Tovar #106*

El ordenamiento físico-espacial de la ciudad y las opciones y capacidades de los ciudadanos.  
*Humberto Molina #114*

Modelo de ciudad, poder e instrumentos de planificación.  
*José Salazar Ferro #122*

La ciudad es impensable sin tener en cuenta lo que le sucede al país.  
*Edgar Montenegro #128*

## IV ORDENAMIENTO Y CONFLICTOS TERRITORIALES EN BOGOTÁ

La vivienda, el suelo y el ordenamiento territorial.  
*María Mercedes Maldonado #142*

El Consejo Territorial de Planeación y la participación social.  
*Ricardo Nanclores #152*

¿Políticas de ordenamiento o de acaparamiento del territorio?  
*Hugo Mendoza #158*

Agenda propuesta hacia un programa de plan de manejo y ordenamiento ambiental y de los territorios populares para garantizar un pacto de vida en los Cerros Orientales.

*Mesa Ambiental de Cerros Orientales #162*

El aeropuerto de Bogotá y el Ordenamiento territorial en Engativá.

*Aidé Pachón #170*

La Agrópolis: una propuesta de ciudad y democracia desde la cuenca del Tunjuelo.

*Javier Reyes #176*

Pensar el modelo de ciudad desde los conflictos territoriales y las oportunidades de nuestros hijos.

*Patricia Bohórquez #184*

## EPÍLOGO

Desafíos hacia un territorio ordenado socialmente.

*Gloria Moreno y Catalina García #199*

Bogotá: Alternativas al modelo de ciudad. A propósito de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-.

*Andrés Ramírez H. #206*

## ANEXOS

Las mesas de trabajo- Relatorías #211

Agenda del evento #234



## Este libro, el POT y el principio esperanza

*Hernán Darío Correa\**

\* Miembro de la Mesa Ambiental de los Cerros Orientales, de Planeta Paz y de la Confluencia Social y Académica.



Poco a poco las múltiples búsquedas personales y colectivas hacia una ciudad diferente a la actual, han venido encontrando un piso real que define sus límites y abre sus perspectivas. La planeación urbana atada por los hilos del Plan de Ordenamiento Territorial – POT – se ha ido revelando para el ciudadano común a partir del debate que se propone desde quienes la offician, o de quienes encuentran en ella obstáculos sustanciales a la construcción de un modelo de ciudad justo y dignificante de la vida. En esta publicación se encontrarán tres tipos de puntos de vista sobre el POT, y sobre los retos de su revisión: institucional, académico y social, los cuales son mucho más que diferentes enfoques sobre el tema, pues de algún modo el sino político de sus relaciones ha estado definido desde que nació el asunto del reordenamiento territorial en el país, por el paradigma neoliberal de su separación, y el ocultamiento de sus vínculos con la política misma, como juegos de poder en torno al acceso a los recursos naturales, el control y el orden de la población, las relaciones entre la ciudad y el campo, y la organización y uso del espacio y del suelo.

A mediados del año pasado, a partir de una convocatoria hacia y desde la Maestría de Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, y específicamente como iniciativa sostenida durante varios años por algunos de sus profesores y estudiantes en torno al debate abierto sobre el modelo de ciudad, miembros de algunos procesos sociales territoriales como la Mesa Ambiental de Cerros Orientales, Asamblea Sur, o iniciativas sociales, políti-

cas y de Ongs, en el Borde Norte de la ciudad, Humedales y río Bogotá, entre otras, acordaron consolidar un espacio académico y político aún en construcción, que incidiera sobre los procesos sociales e institucionales con base en un trabajo proyectado a un año en pos de tres objetivos: a) caracterizar el POT como instrumento de poder y de gestión pública; b) señalar una ruta metodológica de revisión del POT; y c) proponer a la administración distrital alternativas temáticas concretas de revisión del mismo instrumento de planeación, mediante diálogos de saberes, debates y elaboraciones colectivas en una serie de reuniones y de foros abiertos, el primero de los cuales se realizó a finales del 2008, con resultados que se presentan en esta publicación.

La confluencia social y académica en torno a la revisión del POT partió de un primer acuerdo sobre el tema; realizar una caracterización política de aquel, para reconocer las lógicas del ejercicio del poder político y social en la planeación pública, y por supuesto en el trasfondo de los procesos urbanos que se han venido dando en la ciudad y en la región central del país durante las últimas dos décadas.

Actualmente, la mayoría de sus integrantes se encuentran adelantando compromisos específicos dentro de dicho empeño, y en un proceso de reelaboración de los términos del espacio, influido por diversos factores políticos y sociales que se empezaron a compartir como elementos de reflexión crítica dentro de la misma tarea de revisión del POT, y se proyectan hacia las actuales apuestas sociales y ciudadanas de organización, movilización y propuesta frente al ordenamiento territorial y el modelo de ciudad.

Pero también se mostraron enormes dificultades de trabajo, relacionadas con el hecho de que muchas comunidades y líderes locales han venido siendo asediados por el recrudecimiento de formas de violencia política y social como las que han assolado al país, con significativa presencia en la ciudad durante los últimos meses, tales como amenazas, señalamientos y detenciones, desapariciones, reclutamientos forzosos o engañosos hacia asesinatos colectivos mal llamados “falsos positivos”, y asesinatos selectivos de líderes, jóvenes y miembros comunitarios y vecinales, así como desplazamientos forzosos de personas y de familias enteras, etc. en las localidades urbanas y rurales de Bogotá.

Al empezar la tarea, se revelaron los enfoques mencionados, y las políticas que éstos han proyectado sobre el POT, pues los tres modos de abordar

el asunto se han diferenciado en general por ceñirse los unos (los técnicos con apoyos puntuales de sectores de la academia), a los aspectos técnico-económicos del asunto, como retos en la construcción de lo que se ve o propone como bases de infraestructura, de movilidad y de competitividad hacia el desarrollo entendido una vez más como crecimiento; y los otros (los líderes y organizaciones sociales con apoyos también puntuales de otros sectores de la academia), como un asunto del conflicto social en torno a la calidad de vida, el modelo de ciudad y de desarrollo, e incluso de democracia que requieren Bogotá y la región central del país.

Tal vez por eso los mencionados enfoques se han diferenciado entre sí además de los escenarios donde han construido sus propuestas, por los actores que las han impulsado: el de la planeación oficial, concertada con los grandes grupos económicos a través de la Cámara de Comercio de Bogotá, Camacol, la Lonja de propiedad raíz y otros; algunas universidades privadas y sectores de la universidad pública, que han venido dando fundamento técnico a los intereses y la visión de ciudad de los anteriores, articulados en instrumentos del POT como los planes maestros, zonales y locales de renovación urbana; el mercado profesional de las consultorías, donde un conjunto de especialistas se ha alternado durante años entre los cargos públicos y las consultorías privadas a grupos de poder; y actores sociales, bien líderes o intelectuales orgánicos de procesos sociales, quienes a través de búsqueda de confluencias con actores académicos y de construcción de espacios sociales han intentado desarrollar visiones comunitarias y territoriales fundamentadas e informadas, en empeños como Asamblea Sur o la Mesa Cerros, entre otros, en torno a lo que se ha llamado organicidad entre el pensamiento y la acción.<sup>1</sup>

Esas perspectivas y escenarios se han venido desarrollando de modo paralelo, con escaso diálogo entre sí, mientras avanza una colosal y efectiva reorganización del territorio urbano y rural bajo las tendencias dominantes de la globalización capitalista, separada además de la discusión política electoral, salvo aspectos puntuales como la densificación o la ampliación de la ciudad en el pasado debate electoral.

1 Gramsci, Antonio. *La formación de los intelectuales*. México, Colección 70, Grijalbo, 1968.

Así una doble escisión ha tenido lugar: Entre lo social y lo técnico, y entre este y lo político, ahondando por supuesto la profunda división entre lo social y lo político que hoy tiene al país como va. En efecto, dos procesos de reordenamiento han tenido lugar en Colombia durante los últimos quince años: el formal, que tiende a racionalizar las tendencias de cambio que imponen los grandes grupos económicos en los mercados abiertos; y el de hecho, agenciado por estos grupos en muchos casos con ayuda de los actores del paramilitarismo, que muy pronto o desde los inicios mismos se constituyeron en agentes atroces de la construcción de las condiciones de viabilidad económica, social, militar y de seguridad de los megaproyectos impulsados por los primeros. En esto los grupos urbanos dominantes han sido por lo menos hermanos del actual gobierno nacional, quien además en su primer programa electoral planteó liquidar el ministerio del ambiente, y junto con él la auténtica participación social y todo lo que estorbe a los planes globalizadores de la seguridad de los grandes inversionistas, y del Estado.

La confluencia social y académica ha intentado recuperar organicidades y diálogos como los enunciados, asumiendo una constructiva relación y complementariedad de saberes entre las mesas territoriales que han logrado avances importantes en la racionalización de su experiencia, la comprensión de la ciudad y de la dinámica organizativa requerida en la consolidación de un nuevo modelo, y la universidad cuyos análisis sobre la ciudad ayudan a generar alineamientos de estudiantes de las maestrías hacia las mesas territoriales, bajo la idea compartida que ante una crisis de civilización como la que vive el mundo (conjugación de crisis ambiental, social y de la justicia)<sup>2</sup>, es preciso transformar los modelos dominantes de ciudad, democracia y desarrollo, construyendo teoría desde y en diálogo con los procesos sociales de lucha.

Ahora se avanza, pero de modos que una vez más no parecen descifrar lo que algunos hemos llamado los eslabones perdidos de la participación en el país: la división entre lo público oficial y lo público popular, la separación entre lo social y lo político, la formalización técnico-económica

<sup>2</sup> Sachs, Wolfgang. "La anatomía política del 'desarrollo sostenible'". En Varios autores, *La gallina de los huevos de oro*. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. Bogotá, Ecofondo-Cerec, 1996.

de los escenarios y las formas de la participación social y comunitaria, y la invisibilización del conflicto social del imaginario de la gestión pública (Cfr algunas de las ponencias que siguen<sup>3</sup>). El debate continúa, recogiendo antiguas propuestas surgidas en los orígenes del POT, que evidencian las limitaciones y controvierten un modelo de ciudad orientado por la lógica del capital, cuyos principios de competitividad, productividad y movilidad determinan el Plan de Ordenamiento Territorial.

Entre dichas propuestas sobresale la discusión sobre la ciudad-región, inmersa en la tensión entre unas relaciones dominantes dentro de la actual red de ciudades orientadas a fortalecer la competitividad y el crecimiento económico como negocios de unos cuantos; y las potencias históricas, sociales y culturales que anidan en la diversidad de territorios, paisajes urbanos y rurales, mercados y dinámicas sociales y económicas propias de una región que se podría reorganizar desde la solidaridad, donde el sector de producción primaria, las iniciativas de ordenamiento a partir de la riqueza hídrica y la cultura campesina y la relación con el territorio, supere las determinaciones subordinadas al capital y a la adaptación pasiva al mercado global. Otros tópicos de reflexión que han quedado fuera de las normas de ordenamiento, son la sustentabilidad de la relación urbano – rural del territorio, la defensa de los mercados internos y de los territorios sociales existentes; y una idea del desarrollo basado en el bienestar de la población.

Por ello este libro, editado sobre la base de las ponencias del Foro realizado en la Universidad Nacional en agosto de 2008, evidencia en primera instancia múltiples posiciones sobre las formas como se concibe el ordenamiento del territorio y el modelo de ciudad, desde la experiencia de líderes de procesos sociales, funcionarios de la administración distrital, académicos, investigadores, consultores y pobladores urbano – rurales que se hicieron presentes en los dos días de discusión.

El encuentro reveló que las convergencias y divergencias mencionadas también empiezan a ser replanteadas, en un proceso incipiente pero real basado en la persistencia de la diversidad de la región central del país, que

<sup>3</sup> Las ponencias han sido incluidas aquí a partir de la transcripción de grabaciones directas de conferencias orales presentadas durante el evento, a las cuales se les ha hecho una corrección de estilo que ha sido revisada en su versión final por el comité coordinador de la Confluencia (nota del editor).

¿Quién ordena a quién, y qué se ordena en el territorio?

aún sostiene a Bogotá como eje urbano, y dinamizado por la esperanza, ese principio inagotable de la condición humana<sup>4</sup> que de hecho y ante todo cuenta con lo que un pensador decimonónico señalaba metafóricamente como “astucias de la historia”, para indicar que el antagonismo y los conflictos sociales, como el viejo topo, seguirían, como siguen, socavando el suelo de la acumulación capitalista en pos de una ciudad y una sociedad distinta a la de los designios de la explotación, la ganancia, el consumo y la dominación privadas.

4 Bloch, Ernest. *El principio Esperanza*. Madrid, Aguilar, 1980

Este libro contiene las ponencias del Foro realizado en la Universidad Nacional en agosto del 2008 sobre las formas como se concibe el ordenamiento del territorio y el modelo de ciudad, desde la experiencia de líderes de procesos sociales, funcionarios de la administración distrital, académicos, investigadores, consultores y pobladores urbanos y rurales que se hicieron presentes en los dos días de discusión.

Se trata de puntos de vista sobre el POT y sobre los retos de su revisión, que van más allá de los enfoques sobre el tema, pues de algún modo el caso político de sus relaciones ha estado definido por el paradigma neoliberal de su separación, el ocultamiento de sus vínculos con la política misma, como juegos de poder en torno al acceso a los recursos naturales, el control y el orden de la población, las relaciones entre la ciudad y el campo, y la organización y uso del espacio y del suelo. En efecto, el encuentro reveló que el tema empieza a ser reconsiderado, en un proceso basado en las búsquedas populares y del pensamiento crítico, y dinamizado por la esperanza en ese principio inagotable de la condición humana que cuenta con las "astucias de la historia", abre paso a la renovada revelación del antagonismo y los conflictos sociales, los cuales, como el viejo topo, siguen socavando el suelo de la acumulación capitalista en pos de una ciudad y una sociedad distinta a la de los designios de la explotación, la ganancia, el consumo y la dominación privadas.

**Confluencia Social y Académica hacia la revisión del POT de Bogotá:** Alianza Solidaria Local de Suba / Asamblea Sur / Agrópolis Constelar Campesina / Cinep / CorpoFralejón Corporación Construyendo Hábitat / Fuerza Común / Fundación Trenza / Grupo Urbano de Investigación y Acción -Guía- / Mesa de Cerros Orientales / Planeta Paz / Universidad Nacional de Colombia - Maestrías en Hábitat y Ordenamiento Urbano Regional, Grupos de Investigación "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad" y "Vivienda y Hábitat