

Construcción de jurisprudencia y políticas públicas sobre lo urbano y lo territorial

CONSTRUCTION OF JURISPRUDENCE AND PUBLIC POLICY ON URBAN AND TERRITORIAL MATTERS

El campo temático propuesto en el *Dossier Central* en este número de **Bitácora Urbano\Territorial** se refiere a la "Construcción de jurisprudencia y políticas públicas sobre lo urbano y lo territorial". Este asunto nos remite a reconocer cómo a lo largo de la historia la humanidad se ha disputado el control y organización del territorio y ha ideado distintas formas de organizarlo y controlarlo mediante el establecimiento de "reglas" que han de ser asumidas por sus habitantes. Baste recordar algunos de los procesos de ordenación territorial impuestos por las grandes civilizaciones e imperios como el persa, el griego o el romano, e incluso en imperios prehispanicos como el Maya, el Azteca o el Inca.

Asimismo, los orígenes y desarrollos de la ciudad moderna no solo están asociados al desarrollo económico y sus formas de ordenar y controlar el territorio de acuerdo con estos intereses, sino que a su vez responden a las lógicas de poder que determinan el tipo de la ciudad que se configura. En este contexto se sitúan los orígenes del urbanismo y con éste la paulatina construcción normativa traducida en jurisprudencia, principalmente en el escenario europeo y norteamericano que, desde el siglo XX, hace su tránsito a América Latina.

Sin embargo, las ciudades del siglo XIX y de los primeros años del siglo XX nada tienen que ver con la ciudad del siglo XXI, tanto por su tamaño como por su complejidad, lo que se traduce en que el ordenamiento territorial presente conflictos ambientales, de movilidad, de precarización del hábitat y la vivienda y relacionados con dificultades para la provisión de bienes y servicios urbanos esenciales, entre otros.

Baste con recordar que para 2011, según informa Naciones Unidas, ya alcanzamos los 7.000 millones de habitantes en este planeta, de los cuales más del 50% vive en ciudades y con una tendencia a su rápido aumento y concentración urbana que se calcula para 2025 en 85%. América Latina registra un proceso de urbanización de más del 75%, con la misma tendencia mundial a profundizar en los próximos años su concentración.

De este modo, los problemas acumulados y recientes en el territorio, de modo general, y en la ciudad, de manera particular, son unas de las constantes presentes hoy día en la gestión urbana y territorial, y con ellas la definición del papel que juegan las políticas públicas para garantizar su ordenamiento y administración. Sin embargo, cada vez son más veloces las transformaciones en el territorio en contraposición con la lentitud de la adaptabilidad de las políticas públicas, las normas, las doctrinas y su aplicación, lo que genera constantes conflictos sobre el territorio, que en muchos casos no logran ser resueltos a pesar de la existencia de una prolífica jurisprudencia.

Normas que atienden dinámicas funcionales con base a intereses económicos y de poder sobre el territorio, o dinámicas territoriales en relación con las condiciones medio ambientales del mismo y su capacidad de absorción y sostenibilidad. Diferentes prácticas de empoderamiento y apropiación del territorio, que llega en muchas ocasiones a definirse con el control armado del mismo. Son estas, entre muchas otras, las dinámicas que se producen en los territorios, pero que no necesariamente se ajustan a los requerimientos, demandas y deseos colectivos.

Es así como la jurisprudencia y las políticas públicas no van al mismo ritmo de las nuevas formas de organización y expansión de los territorios, ya no son solo las ciudades,

Fe de erratas

En la versión en papel de nuestra edición anterior, no. 18, en el artículo "Territorio - Ciudad - Universidad" de María Patricia Rincón Avellaneda, la figura 2 no fue impresa. Por su parte, la reseña del libro "La Carrera de la Modernidad" fue también escrita por sus dos autores: Carlos Niño Murcia y Sandra Reina Mendoza. Presentamos excusas a nuestros lectores por los datos faltantes y los invitamos a consultarlos en su versión digital en www.bitacora.unal.edu.co

pues se reconocen hoy escalas cada vez mayores y de mayor complejidad que dificultan aún más que se garantice una armonización y sostenibilidad territorial. Hoy no solo se reconocen las áreas metropolitanas, sino que también se identifican las zonas metropolitanas, las regiones metropolitanas, los corredores metropolitanos, entre otros, hasta alcanzar los denominados territorios globalizados.

Con ello se prefiguran nuevos escenarios en materia de jurisprudencia y políticas públicas, ya que éstas cada vez más pierden su capacidad de acción local o regional, situándose en un plano más global. La llamada globalización, los Tratados de Libre Comercio –TLC–, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio –OMC– o de los bloques regionales, exigen la eliminación de las barreras territoriales y la “universalización” de la norma al servicio de los intereses del capital. Fenómenos que demandan retos importantes y respuestas coherentes en los próximos años.

La desaparición de las fronteras no debe significar la eliminación de las políticas públicas, ya que éstas son la expresión del interés colectivo de una sociedad, más aún cuando se traducen en jurisprudencia. Las políticas públicas sobre ordenamiento han de expresar el interés mayoritario de las sociedades y no solo el de sus gobernantes. Las políticas públicas han de representar la capacidad de los seres humanos y sus sociedades de autorregularse, de auto proveerse sus normas, sus reglas de juego, sus aspiraciones y la forma como éstas se materializan. Las políticas públicas llevadas al plano de la jurisprudencia, la norma o el código, han de representar el “contrato social” que establecen las sociedades con sus necesidades e intereses, en este caso en materia de ordenamiento territorial o urbano.

En este panorama aparece como ingrediente fundamental la participación, entendida como la herramienta central para la configuración de las políticas públicas. Participación real y no nominal, participación que tenga la capacidad de asumir la toma de decisiones y orientar el devenir colectivo. Diferente a la participación entendida como un escenario informativo de decisiones tomadas por los órganos de gobierno y control. Es decir, construir la política pública implica asumir las necesidades e intereses colectivos traducidos en acuerdos colectivos. Asimismo, no basta con la construcción colectiva de la política pública, también implica su implementación colectiva, con escenarios para la gestión, la decisión, la concertación, el ajuste y el seguimiento. La política pública no puede solamente traducirse en jurisprudencia y pensar que por sí misma se reconoce y se aplica. Implica un esfuerzo permanente de participación colectiva para su diseño, ejecución y control.

Hoy en día los campos más neurálgicos de la jurisprudencia en materia de problemáticas urbanas y territoriales se sitúan en el campo de las prioridades ambientales, el riesgo y la vulnerabilidad, el ordenamiento urbano-regional, la vivienda y el hábitat, entre otros.

Sin embargo, a modo de colofón, a pesar de la jurisprudencia y de la proliferación de políticas públicas sobre ordenamiento,

las leyes no se cumplen o se cumplen parcialmente en función de intereses particulares, en tanto que en el escenario de lo colectivo y como dice el dicho popular “las leyes son para los de ruana”... la pregunta ahora es: ¿hasta cuándo?

Contenido de esta edición

Para afrontar lo descrito anteriormente, han sido seleccionados para esta edición de **Bitácora** los siguientes trabajos: por Colombia, el abogado Eduardo Fernández Alonso presenta “Territorio y hábitat ambiental ¿Prevalece la conservación de los humedales?” donde presenta una aproximación jurisprudencial a la defensa de los humedales hecha por la Corte Constitucional Colombiana. “Gestión urbana y cambios en las estructuras de oportunidades territoriales”, artículo del licenciado en ciencias sociales argentino Claudio Alberto Tecco, aborda el complejo tema de la segregación social como producto de políticas estatales que solo se ocupan de lo físico. “La región como expresión geográfica de las metrópolis colombianas” es, a su vez, el producto de la reflexión de dos colombianas, Luz Stella Carmona y Diana Catalina Álvarez (magísteres en estudios urbano-regionales y planificación territorial y desarrollo territorial, respectivamente), en torno a una revisión teórico crítica de los conceptos de región y metrópoli en el contexto legislativo colombiano. En “Control físico urbano para la gestión del riesgo. Caso de estudio Popayán, Cauca”, cuya autora es la arquitecta colombiana Liliana Vargas Agredo, se indaga acerca de por qué, justamente, ese control no se lleva a cabo, incidiendo negativamente en el área urbana de Popayán. “Discurso y poder en la construcción del hábitat de los cerros suroccidentales de Bogotá” es un breve documento derivado de la tesis de la politóloga bogotana Gina Paola Rico Méndez para optar por el título de magíster en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, dirigida por los profesores Edith González Afanador y Jairo Antonio Rodríguez Leuro; en él la autora aborda las disputas por el poder territorial entre tres barrios del suroccidente capitalino. Las políticas particulares que rigen esta área de reserva forestal han hecho que dichos conflictos dicten en la realidad las pautas del asentamiento en el territorio, en las cuales también se indaga. Nuestro nutrido *dossier* temático cierra con una “Propuesta para plantear políticas habitacionales. Estudio realizado en la localidad de Suba”, formulada por la doctora Olga Lucía Londoño Palacios y la socióloga Paola Chaparro Borja, también colombianas, a partir de la relación entre las condiciones de habitabilidad y los estados de salud, que se hizo a mujeres líderes de hogar de la localidad No. 11 en Bogotá.

Junto con los artículos que constituyen el *dossier central* presentado líneas arriba, nuestros lectores podrán encontrar el siguiente contenido:

La sección *Artículos* cuenta con la participación de autores de cinco nacionalidades diferentes. El primero de ellos es el geógrafo Néstor Javier Gómez, de Argentina, quien propone en “Segregación residencial en el Gran Santa Fe a comienzos del siglo XXI” un estudio a partir de censos en el aglomerado, con el fin de identificar grupos socioeconómicos representativos y el papel que en ellos juega su historia urbana. Desde Venezuela, la arquitecta Carola Herrera Napo-

león elabora una aproximación a la valoración espacio-temporal de los tejidos urbanos de la capital de su país en “Caracas, ciudad histórica diversa”, con el fin de sustentar la hipótesis de que cada fragmento urbano tiene características espacio-temporales que le confieren un valor histórico propio. El arquitecto y doctor en filosofía mexicano Eduardo Sousa González escribe “La metrópoli prematura en la sobremodernidad líquida. Una figura aceleradora de la producción de espacios dicotómicos”, donde se intenta comprender los fenómenos que azotan a las ciudades contemporáneas, como el crecimiento demográfico acelerado y la producción de espacios diferenciados, apelando al concepto de “sobremodernidad” acuñado por Marc Augé. La cuota colombiana corre por cuenta de Juan Yunda Lozano, quien comparte los resultados de una investigación llevada a cabo en China; en “Ciudades cohesivas para el desarrollo. El caso de Xiamen”, este arquitecto bogotano formula una serie de preceptos que deberían ser tenidos en cuenta por los diseñadores urbanos que se enfrentan a nuevos contextos socioeconómicos, como el de la ciudad en cuestión, cuya urbanización se viene dando de manera desenfadada. Finalmente, y como ya es costumbre en **Bitácora**, dos autores brasileños, Luiz de Pinedo Quinto Junior y Roger Rangel Coutinho, presentan “Evaluación de la sustentabilidad ambiental del entorno del complejo portuario industrial de Açú. Las comunidades frente a las transformaciones socio ambientales oriundas del emprendimiento” (con traducción de la antropóloga colombiana Giselle Andrea Osorio Ardila); en este estudio se hace énfasis en el impacto del proceso de densificación urbano causado por el poder de centralidad innato a este tipo de emprendimientos, por lo tanto, mide y evalúa los impactos derivados del proceso de concentración de la población del área de influencia directa del emprendimiento que es caso de estudio.

En *Desde el pregrado* presentamos parte del trabajo de grado de la joven arquitecta María Camila Gracia de Alcázar titulado “Pensar estratégicamente el río Magdalena”, inscrito en el marco del énfasis en Proyecto Urbano y de las investigaciones acerca de arquitectura del territorio que actualmente llevan a cabo el Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio. Centrado en la conurbación Puerto Salgar - La Dorada, este texto reflexiona acerca de las posibles determinantes que se deben tener en cuenta en un hipotético proyecto urbano-regional de puerto, necesarias al pensar en dinamizar la navegación por el más extenso de los ríos colombianos, y así potencializar el rol estructurante de los territorios fluviales.

La sección *Desde el posgrado* está dedicada al trabajo Luz Aída Rodríguez Sánchez titulado “Transformación de la vivienda indígena. Proyectos de desarrollo e influencias externas”. El artículo, derivado de la tesis homónima, se destaca por la identificación de las características de la configuración espacial, el uso de materiales y las técnicas de construcción en las residencias de una comunidad indígena cercana a Leticia.

Para terminar, en *Reseñas* contamos con la participación de la arquitecta argentina Cecilia Laskowski, quien hace una aproximación original al libro de la antropóloga brasileña Teresa Pires do Rio Caldeira titulado *Ciudad de muros: Crimen, segregación y ciudadanía en São Paulo*. Acercándonos al panorama local y su historia, está la reseña de la trabajadora social colombiana Maira Judith Contreras acerca de *El programa Cinva y la acción comunal: construyendo ciudad a través de la participación comunitaria*, de Martha Liliana Peña, libro que a su vez trata de comprender las prácticas de participación comunitaria por el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano, desde 1951 hasta 1974, y, por esta vía, reconocer su aporte al establecimiento de la acción comunal como programa de gobierno en Colombia y Bogotá.

Anuncios importantes

A partir de **Bitácora 19**, nuestros lectores pueden apreciar cambios importantes en el diseño de nuestra revista que, además de hacerla más dinámica, permiten que más y mejores artículos sean publicados. Gracias a ustedes el número de potenciales autores ha aumentado significativamente en nuestras últimas convocatorias, y con ello la calidad de sus manuscritos. Por eso creemos que es de vital importancia que **Bitácora** responda a las nuevas demandas de la comunidad académica, lo cual también incluye aportes como la inclusión de resúmenes en portugués.

A nuestros lectores también queremos agradecer su seguimiento a través de nuestras cuentas en las diferentes redes sociales (facebook.com/bitacoraUT; @bitacoraUT y Bitácora Urbano Territorial en LinkedIn), cuyo número aumenta día tras día, así como las visitas a nuestra página web, que ya superan las 24.000. Esta tendencia se mantendrá con certeza gracias a la inclusión de la revista en dos nuevas bases de datos digitales: e-Revistas (Plataforma Open Access de Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España) y el proyecto Europea Libraries de la Comisión Europea. Otras de nuestras indexaciones fueron renovadas, como la de Redalyc, que ha ratificado la permanencia de **Bitácora** en su portal por espacio de tres años más. Esperamos que de esta manera nuestra política de acceso abierto permita que cada vez más personas se beneficien de nuestros contenidos y contribuyan al avance de los estudios urbano-territoriales a través de sus trabajos.

Carlos Alberto Torres Tovar
Ciudad Universitaria
Diciembre de 2011

