

“Desbordando” la categoría de borde

REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA BOGOTANA

OVER GROWING THE CATEGORY OF FRINGE.

Reflections from the case of Bogotá

DESBORDAR O CATEGORIA DO BORDE.

Reflexões a partir da experiência bogotana

Laura Milena Ballén-Velásquez

Politóloga y Magister en Ordenamiento urbano regional
 Estudiante de Doctorado en El Colegio de México A.C.

lballen@colmex.mx

Recibido: 06 de Agosto de 2014

Aprobado: 12 de Noviembre de 2014

Resumen

El artículo analiza el origen y las perspectivas que ofrece la categoría de borde urbano-rural (BUR) para la designación y el estudio de los territorios periféricos, e invita a desbordar su caracterización tradicional como límites o fases intermedias en la consolidación de la urbanización, sugiriendo un esquema conceptual para su comprensión que integra la perspectiva dialéctica del espacio (Soja, 1989; 1996), la teoría actor red (Latour, 2005) y las coaliciones discursivas (Hajer, 1995).

Empleando dicho marco, que propone examinar los BUR como espacios sociales integrados por distintas dimensiones, agentes y procesos que intervienen como actantes en su propia producción, se estudia el caso de la ciudad de Bogotá, Colombia, donde se adoptó el concepto de borde para delimitar y regular las áreas de confluencia entre lo urbano, lo ambiental y lo rural.

Palabras claves: bordesurbano-rurales, periferias, crecimiento urbano, actores sociales.

Abstract

This article analyzes the origins and possibilities that offer the category of rural-urban fringe to delimit and study peripheral territories suggesting a conceptual framework that includes trialectic understanding of the space (Soja, 1989; 1996), an Actor network Theory and (Latour, 2005) and discursive coalitions (Hajer, 1995). This invites to overgrow the traditional characterization of fringes as like as border or intermediate stage in the consolidation of urbanization.

Through study of Bogotá city, Colombia, where the concept of fringe was adopted to define and regulate areas of confluence between urban, environmental and rural, the analytical framework proposed is applied. This raise to examine the BUR as social spaces integrated by different dimensions, agents and processes involved, that participate in their own production.

Key words: rur-urban fringes, Peripheries, urban growand social actors.

Resumo

O artigo aborda a origem e perspectivas oferecidas pela categoria de borde urbano-rural (BUR) para a definição e estudo dos territórios periféricos, sugerindo-se um esquema conceitual para sua compressão, o qual integra as seguintes perspectivas: dialéctica do espaço de Edwar Soja (1989; 1996), A Teoria Ator-Rede proposta por Latour (2005), e as Coalizões Discursivas, criada por Hajer (1995). O ensaio também “desborda” esta caracterização como limites ou fases interdiárias na consolidação da urbanização.

Usando essa estrutura, ele propõe examinar as BUR como espaços sociais composto de diferentes dimensões, agentes e processos envolvidos como atuantes em sua própria produção, toma-se como referência o caso de Bogotá, na Colômbia, onde a borda conceito foi adotado é estudado para delinear e regular as áreas de confluência entre o urbano, ambiental e rural.

Palavras-chave: urbanas e rurais, subúrbios, crescimento urbano, os atores sociais.

Introducción

La identificación de los efectos de los procesos de crecimiento urbano y de las dinámicas que se desprenden de ellos como asuntos socialmente problemáticos en distintos contextos, originaron, a través del tiempo, diversas propuestas para hacerles frente. En su mayoría, se orientaron a la definición de controles a la expansión física y a la demarcación de límites de ciudad, socialmente reconocidos, que permitiesen diferenciarla de su entorno rural y de otros núcleos urbanos cercanos.

Con la intensificación de la urbanización experimentada durante las últimas dos décadas en el marco del proceso contemporáneo de globalización económica, resurgieron las inquietudes con respecto a los impactos ocasionados por la extensión física de las ciudades y por la forma que toman sus periferias. De igual forma lo hicieron las iniciativas orientadas a enfrentar estas dinámicas en un contexto caracterizado por la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo de corte neoliberal, que redefinió la relación Estado-sociedad y la gestión de los asuntos públicos.

Laura Milena

Ballén-Velásquez

Politóloga, Especialista en Análisis de políticas públicas, Magister en Ordenamiento urbano regional de la Universidad Nacional de Colombia y cursa el último semestre del programa de Doctorado en Estudios urbanos y ambientales en El Colegio de México A.C. Se ha desempeñado como docente universitaria, investigadora y consultora. En 2014 obtuvo las distinciones de becaria en el programa Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund y primer lugar en el concurso internacional *Des-bordes urbanos* organizado por la Red Cyted.

Entre los factores que motivaron la preocupación actual por la urbanización periférica se encuentra la constatación de diferencias entre los procesos recientes de expansión urbana frente a otros precedentes. En particular, la emergencia de nuevas formas territoriales que desafían la caracterización tradicional de los espacios periféricos y la distinción por oposición entre lo urbano y lo rural, y la identificación de nuevos impactos ambientales y sociales que ponen en riesgo la subsistencia de ecosistemas naturales fundamentales para la supervivencia de las ciudades y la estabilidad social.

En las configuraciones territoriales resultantes confluyen conflictivamente diversos modos de vida, prácticas sociales, formas de subsistencia y reivindicaciones en las que se conjugan lo ambiental, lo urbano y lo rural, disputándose el control del territorio y sus recursos, contradiciendo la visión clásica de las periferias como espacios socioeconómicos habitados exclusivamente por población de bajos ingresos. Por el contrario, en ella coinciden actores con diferentes capitales económicos y culturales que reclaman los derechos al hábitat digno, a la ciudad y a un ambiente sano, y que se movilizan en torno a la protección del patrimonio ambiental y cultural, así como al reconocimiento de la ruralidad como forma de vida, invocando los principios del desarrollo sustentable.

Las particularidades de dichos espacios despertaron en diversos contextos, desde el ámbito académico y político, el interés por comprender las dinámicas que les son propias y su relación con otros procesos territoriales, al tiempo que condujeron al diseño e implementación de varias estrategias orientadas a su control y gestión, surgiendo así distintas categorías y propuestas entre las que se encuentra la noción de borde.

La resonancia adquirida por dicha noción y su adopción en diversas estrategias gubernamentales de control de la expansión urbana, tal como sucedió en la ciudad de Bogotá, Colombia, llevan a cuestionar sus alcances y posibilidades, razón por la cual, el presente artículo tiene como propósitos discutir su pertinencia para la interpretación y gestión de la urbanización periférica, así como esbozar una propuesta analítica para su estudio. A partir de dichos elementos se examina el caso bogotano donde, desde la década de los noventa, se ha incorporado progresivamente la categoría de borde para la delimitación y ordenamiento territorial de sus periferias en el marco de las políticas de control de la urbanización ilegal.

Se argumenta que los bordes urbano-rurales (BUR) son sistemas Socio espaciales producto de la interacción y de las dinámicas de conflicto y negociación que se generan entre distintos discursos sobre las periferias y la relación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental que son construidos y movilizados por la multiplicidad de actores que allí confluyen, mediante diferentes recursos e instrumentos de poder. Estos originan nuevas narrativas que incorporan y resignifican en sus discursos particulares y que adquieren una trayectoria propia, siendo el concepto de borde una de ellas. El borde se personifica en un espacio particular, identificado y apropiado por los actores que participa en su propia producción en la medida en que afecta las estrategias y accionar de los agentes, induciéndolos a cuestionar su identidad, su relación con el entorno y sus apuestas para este, al igual que a estructurar representaciones y propuestas alternativas de ordenamiento territorial que van definiendo la morfología de los bordes en sus dimensiones física, normativa y sociocultural a partir de su interacción y de la imposición de algunas sobre otras.

Atendiendo a los propósitos enunciados, el artículo se estructura en tres partes. En la primera se aborda la emergencia y el uso de la categoría de borde en la ciudad de Bogotá, mientras que en la segunda se revisan sus desarrollos y contenidos en la literatura académica, planteándose algunas consideraciones sobre su validez y pertinencia para la comprensión de las áreas periféricas y los procesos de crecimiento urbano. En el tercer apartado se ofrece una propuesta analítica para el estudio de estos territorios y, a partir de ella, se extraen algunas conclusiones para el caso bogotano.

Políticas orientadas al control de la expansión urbana y la emergencia de la noción de borde en Bogotá

La identificación de las tendencias de ocupación dispersa y fragmentada del suelo que caracterizan el desarrollo urbano de Bogotá y de factores como el protagonismo alcanzado por la urbanización informal en su producción, así como las problemáticas derivadas de las dinámicas de crecimiento urbano no planificado, condujeron en las dos últimas décadas al desarrollo de varios estudios y propuestas de ordenamiento territorial orientadas a darle una estructura, regular su crecimiento y repensar su relación con el entorno regional, siendo estas acogidas como directrices de política pública en varios Acuerdos del Concejo Distrital y en Decretos Distritales.

A partir de ellas se perfiló el interés de conservar las áreas naturales que rodean a la ciudad, que históricamente han actuado como barreras naturales a su crecimiento, y por preservar sus suelos rurales, en particular, los ubicados en su extremo norte dado su potencial agroecológico. Surgió así la preocupación por los espacios de borde y la disposición de involucrarlos como un componente de las políticas de control de la urbanización al considerarlos como los ámbitos territoriales más afectados por la presión de los desarrolladores ilegales y la degradación ambiental generada por la ocupación no planificada.

Con estos propósitos y al establecerse la singularidad de estas áreas a nivel gubernamental, se recurrió a varias categorías para su delimitación como las de franjas de transición y suelos suburbanos, que antecedieron e influyeron la adopción del concepto de borde y su posterior desarrollo desde la década de los noventa. Inicialmente este fue utilizado para referirse a las áreas colindantes al perímetro político administrativo de la ciudad desde un enfoque permeado por las visiones clásicas de la arquitectura y el urbanismo, que los conciben como los límites de la ciudad y como franjas que separan espacios socialmente diferenciados: lo natural y lo construido (Lynch, 1959), con el fin de demarcar una frontera de la ciudad con los municipios vecinos.

Con el transcurrir del tiempo, el concepto de borde se transformó de un instrumento para denominar las zonas periféricas de encuentro entre los remanentes de ecosistemas naturales y rurales con procesos incipientes de urbanización, a un componente de varias estrategias de ordenamiento territorial que se plantearon entre 1990 y 2013 con los propósitos de regular estos espacios y su urbanización, y de contener la conurbación con los municipios vecinos, sin que ninguna haya logrado los impactos

¹ Algunos son: *Alternativas para el desarrollo de Bogotá* (1969), *Estudios de desarrollo urbano de Bogotá Fase I y II* (1972), *Misión Bogotá Siglo XXI* (1991-1992), *Misión de estudios para la definición de los lineamientos para el desarrollo integral de La Sabana* (1999), *De las ciudades a las regiones. Desarrollo integrado de la Región Bogotá-Cundinamarca* (2003) y *Región Central de Colombia* (2007).

esperados. Entre ellas se destacan la política para el manejo del Suelo de Conservación y la Operación Urbanística Nuevo Usme, entre otras.

A medida en que fue incorporada en diferentes instrumentos, la categoría transitó de la denominación de borde a borde urbano-rural y su trayectoria estuvo determinada por las políticas públicas en materia de suelo, ruralidad y control de la urbanización ilegal que jugaron un rol trascendental en su estructuración ya que, a partir de ellas, se efectuó su demarcación conceptual y se definieron sus componentes y alcances, los cuales, fueron definidos con base en varias experiencias locales de concurrencia de actores sociales y comunitarios con la institucionalidad en la gestión del ordenamiento territorial.

La institucionalización de los bordes como ámbitos de intervención gubernamental inició con la adopción del Acuerdo 6 de 1990 que incorporó la directriz de definir planes de ordenamiento físico para la ocupación y manejo los bordes occidental, norte y noroccidental, y sur oriental siendo estos aprobados mediante los Acuerdos Distritales No.26 y 31 de 1996, y No.2 de 1997 respectivamente.

Posteriormente, el tema fue incorporado en las intervenciones realizadas en los cerros orientales por parte del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), con la concurrencia de otras instituciones distritales con jurisdicción el área durante el periodo 1995-2000, las cuales, se encaminaron a controlar la urbanización ilegal de la reserva forestal y proteger sus ecosistemas. De este modo, en el marco de los programas de mejoramiento integral de barrios y de prevención de la ocupación ilegal con concurrencia de las comunidades, se avanzó en la comprensión y demarcación del concepto de borde y se plantearon estrategias novedosas para su manejo, destacándose la experiencia de San Isidro Patios, ubicado en la localidad de Chapinero (Reina y Rojas, 2004).

El caso mencionado es una de las primeras experiencias de delimitación de territorios de borde donde se implementó el instrumento Pactos de Borde, siendo este concebido inicialmente como un acuerdo de voluntades entre las comunidades y las instituciones del distrito orientado a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones residentes en los bordes y a prevenir el avance de la urbanización sobre áreas protegidas (Reina y Rojas, 2004). 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

Si bien no se desarrolló ampliamente la propuesta de borde en el texto del POT aprobado mediante el Decreto 619 de 2000, ni se definieron directrices vinculantes al respecto, se incorporaron varias referencias marginales que introdujeron el tema, las cuales, fueron complementadas posteriormente en la revisión

del Plan en el año 2003 (Decretos 469 de 2003 y 190 de 2004). A partir de ella se incluyó la directriz de promover pactos de borde para la conservación de la estructura ecológica principal de la ciudad y el concepto de corredor ecológico de borde, definido como una franja de 50 a 100 metros ubicada en suelo rural, contigua y paralela al perímetro urbano (Artículo 100. Decreto 190 de 2004).

Lo anterior coincidió con la formulación en el 2004 del Protocolo Distrital de Pactos de Borde desarrollado mediante una consultoría contratada por el DAMA (Reina y Rojas, 2004), el cual, delimitó el concepto de borde e incorporó instrumentos institucionales y de gestión para su consolidación, basados en la participación de los distintos actores identificados en dichos espacios. Así, los bordes fueron considerados como territorios socioculturales con formas de uso y ocupación particular del suelo que se diferencian de las franjas de transición, siendo estas definidas como áreas que marcan un límite entre lo construido y el entorno natural que integran los territorios de borde (Reina y Rojas, 2004).

Los elementos establecidos en el Protocolo Distrital de Pactos de Borde se convirtieron en un referente para las intervenciones gubernamentales desarrolladas posteriormente como las políticas para el manejo del suelo de conservación y de ruralidad, formuladas durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial establecido por el Decreto 190 de 2004, instrumento que, a su vez, le asignó a los espacios de borde un rol particular en la consecución de sus objetivos de ordenamiento territorial, siendo estos la consolidación de un modelo de ocupación desconcentrado y articulado con la región.

De este modo se asumió el proyecto de contener la urbanización no planificada sobre los bordes, considerando como tal a los suelos rurales designados como áreas de expansión urbana, localizados en las áreas norte, sur y occidental de la ciudad. Particularmente se estableció como estrategia de desarrollo urbanístico programado de dichas zonas, siendo el borde occidental el primero en ser intervenido mediante los instrumentos de gestión del suelo concebidos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. En contraste, para los territorios norte y suroriental se planteó su ocupación mediante operaciones urbanísticas de mayor escala: el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y la Operación Estratégica Nuevo Usme.

La intervención definida para Usme fue enunciada como la primera operación urbanística de borde de la ciudad e incorporó una directriz para conformar un área de borde urbano-rural tanto para el reasentamiento productivo y la protección de la población campesina, como para el establecimiento de un límite físico de la ciudad en su extremo sur (Secretaría Distrital de Planeación, 2006). Por su parte el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte contempló la urbanización de suelos rurales a partir de altas densidades para evitar expandir la ciudad y consolidar una franja de protección de los relictos de ecosistemas de la sabana que permitiese la conectividad ecológica, sin hablar explícitamente de una operación de borde.

Las apuestas de política mencionadas provocaron varias representaciones sobre los bordes que, a su vez, desataron diferentes conflictos socio-ambientales y de competencias entre entidades públicas que se prolongaron en el tiempo, al tiempo que dieron lugar a la estructuración de propuestas alternativas para su ordenamiento. Ello condujo a la resignificación de las nociones de franjas de adecuación, franjas de transición, modelos de ocupación y de borde urbano-rural por parte de los diferentes actores interesados endichos territorios según sus propósitos, siendo estas empleadas simultáneamente para la promoción de objetivos diversos y contrapuestos, entre los que se encuentran la urbanización de zonas específicas, el control de la expansión urbana, la protección de ecosistemas naturales y de formas de vida campesina, y la resistencia a los proyectos gubernamentales de urbanización como ocurrió en Usme donde se elaboraron propuestas concretas de borde.

Con la modificación excepcional del POT o MEPOT (Decreto 364 de 2013) se reforzó la intención de establecer los bordes definitivos de la ciudad, lo cual, llevó a la adopción de una política específica al respecto. En ella, los bordes fueron conceptualizados como territorios estratégicos para la contención de la urbanización y para la consolidación de un modelo de ciudad guiado por los objetivos de prevención del cambio climático, el ordenamiento en torno al agua y la reducción del riesgo. Por lo tanto, se establecieron políticas específicas para cada uno de los cuatro bordes identificados en la ciudad y se creó un nuevo instrumento de intervención: el Instrumento de Planeación y Gestión de Bordes (Artículo 473).

Las medidas señaladas retoman la apuesta del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015 de formularlos modelos de ocupación de cada borde con participación social y de estructurar al interior de ellas franjas de transición que permitan consolidar límites definitivos, medida que se encuentra actualmente en proceso de implementación por parte de las Secretarías Distritales de Hábitat, Planeación y Ambiente.

Pese a las distintas iniciativas que han sido planteadas durante los últimos veinte años, Bogotá no ha logrado consolidar bordes de ciudad ni preservar su estructura ecológica principal. Por el contrario, cuenta con cuatro zonas en constante degradación ambiental y social en las que conviven conflictivamente defensores de la ruralidad, promotores de la conservación del patrimonio natural y residentes de nuevas urbanizaciones que demandan mejores condiciones de vida, contraponiéndose con los intereses de las industrias extractivas y de desarrolladores urbanos.

La situación identificada lleva a cuestionar la pertinencia de la categoría de borde para la delimitación y ordenamiento territorial de las periferias, en particular, el modo como ha sido comprendida por los diferentes actores involucrados, así como a interrogar qué factores inciden en la producción de dichos espacios que permiten explicar el “desborde” social y físico que experimentan.

Emergencia de la noción de BUR y sus aportes al estudio de los territorios periféricos

La noción de borde urbano-rural surge en el marco de las discusiones sobre cómo se produce el crecimiento urbano, la naturaleza de la relación campo-ciudad y sus transformaciones en las últimas décadas, la sustentabilidad del desarrollo urbano y el rol que deben cumplir los distintos actores, particularmente el Estado, en el control de la expansión urbana y la gestión del territorio periférico. En ellas se identificó la emergencia de espacios híbridos entre lo urbano y lo rural en los ámbitos territoriales periféricos de conexión de las ciudades con su entorno regional, marcados por el deterioro ambiental y por las condiciones de habitabilidad, producto de procesos de ocupación no planificada del territorio o que incumplen las normas urbanísticas y ambientales, efectuados por poblaciones de bajos y altos ingresos que incursionan allí atraídas por sus características (menores precios del suelo, mayor laxitud de las regulaciones y su cercanía con entornos naturales que paradójicamente se ponen en riesgo con su llegada).²

Ante este fenómeno surgen preguntas sobre cómo designar tales espacios pues no corresponden con las caracterizaciones tradicionales de las periferias urbanas: no están habitados exclusivamente por población de bajos ingresos, son objeto de un renovado interés por parte del sector inmobiliario formal, en ellos confluyen nuevos actores y son objeto de reivindicaciones por parte de organizaciones campesinas y de movimientos ambientalistas, entre otros, que demandan el derecho a la ciudad.

De esta forma, la noción de borde se equipara con otras aproximaciones para la designación de los espacios de contacto entre lo urbano, los relictos de ecosistemas naturales y lo rural entre las que se encuentran las de interfase o franja urbano-rural (Yadav, 1987, citado por Ávila, 2009), intersticios urbanos (Bozzano, 2000), borde (Ramírez, 2007), interfaseperiurbana (Allen, 2001; 2003), *urban fringe* (Gallent y Shaw, 2007; Pryor, 2013; Qviström, 2007) y *ecologicalboundaires* (Cadenasso, et al., 2003).

Cada una de las nociones mencionadas trae implícitas premisas teórico-metodológicas particulares que implican la delimitación de los territorios periféricos en escalas territoriales diferentes, razón por la cual, no pueden emplearse como sinónimas. Como lo señala Avram (2009), algunas ubican estos espacios en el límite administrativo de la ciudad, mientras que otras señalan que integran simultáneamente territorios internos y externos a la urbe o que, incluso, pertenecen a la escala regional.

² Si bien el retorno al campo y a la naturaleza son imaginarios utilizados por los promotores inmobiliarios para estimular la urbanización periférica dirigida a una población de altos ingresos, estos aspectos también son valorados por las poblaciones de bajos ingresos con un pasado rural reciente, que privilegian el establecimiento en dichas zonas por la cercanía con sus condiciones de origen.

Otras perspectivas los asumen como estados de transición hacia la urbanización.

Desarrollo y contenidos del concepto borde

La noción de borde remite, atendiendo a la definición de la Real Academia de la Lengua Española, al extremo u orilla de un objeto, lo que implica reconocer la presencia de dos o más realidades diferenciadas que tienen una relación de proximidad. En consecuencia, al adoptarla se asume la existencia de un límite entre dos ámbitos diferentes y se plantea el problema de la demarcación, es decir, de definir dónde inician, qué abarcan, hasta dónde se proyectan y si son un espacio particular o una fase temporal de transición hacia la consolidación de la urbanización.

En la literatura latinoamericana sobre urbanización periférica la noción de borde es abordada en los trabajos de Bozzano (2000), Barsky (2005), Crojethovich y Barsky (2012) que analizan el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires; las reflexiones sobre el Valle de México elaboradas por Ramírez Velázquez (2007) y las aproximaciones realizadas a partir de casos colombianos por Toro, Velasco y Niño (2005), López, Delgado y Vinasco (2005), Reina y Rojas (2004), Zuluaga (2008), Bohórquez (2009), y Villamizar Duarte y Luna Sánchez (2012), entre otros.

A partir de estas investigaciones, los bordes son caracterizados como espacios diferentes de la ciudad, el suburbio y la estructura agraria en los que se intercambian flujos de energía, materiales y organismos, y que producen articulaciones entre actores públicos y privados, decisiones políticas y relaciones de producción (Bozzano, 2000). Son franjas variables que circundan la mancha urbana, medulares en el crecimiento y evolución de la urbanización, que operan como nodos de articulación "compleja, diversa y cambiante de procesos que juegan un papel fundamental en la conformación de las ciudades región contemporáneas" (Ramírez Velázquez, 2007: 7), cuyo estudio puede esclarecer cómo se produce ciudad.

En estas perspectivas, los bordes se delimitan en la primera corona regional como espacios donde se reducen los efectos de la aglomeración y se realizan actividades extractivas desindustrializadas que establecen límites duros y remarcables, o blandos y permeables a las transformaciones territoriales (Bozzano, 2000). Al mismo tiempo se les circunscribe al perímetro político administrativo de las ciudades como áreas de conurbación que incluyen suelos no catalogados como de expansión urbana y que viven procesos de crecimiento hacia el exterior de la ciudad (Toro, 2005), considerándoles como límites de lo construido urbano y lo suburbano (Vejarano, 2004 citado por Toro, Velasco y Niño, 2005), y como territorios que pretenden ser objeto de procesos de expansión controlada a partir de grandes operaciones urbanísticas.

Las distintas aproximaciones que recurren a la noción de borde tienen en común su consideración como franjas territoriales donde ocurre la transición de usos urbanos consolidados a rurales o ecosistemas naturales, presentándose dinámicas de degradación ambiental, deficiencias en materia de infraestructuras

urbanas, efectos negativos de actividades extractivas (minería, industria y agroindustria) y distintas tensiones entre los habitantes rurales originarios y los nuevos pobladores.

Posibilidades y limitantes de la categoría borde

Hablar de borde lleva implícito un sesgo hacia la dimensión física y paisajística del espacio, supone la existencia de dos realidades espaciales diferenciadas y de un límite material entre ellas, lo cual, es difícil de establecer teniendo en cuenta que la particularidad de los territorios periféricos es la constante mutación de las formas territoriales y de los procesos.

No obstante, la presunción de dos realidades contrapuestas invita al investigador a explorar, tanto los elementos históricos, simbólicos, culturales y discursivos que generan o fundamentan la distinción y la forma como esta se reconfigura y reconstituye (tarea que implica en un reto metodológico), así como las dinámicas de integración que se producen entre ellas.

El concepto de borde permite estudiar simultáneamente los elementos de integración y diferenciación territorial, sin embargo, no define puntualmente una escala de estudio pudiendo circunscribirse tanto a los límites político-administrativos de la ciudad, como a ámbitos territoriales más complejos y extensos como eco-regiones y regiones funcionales.

Así, esta noción puede presentar ciertos limitantes dependiendo de la forma en que se plantee: si se asocia con criterios netamente urbanísticos, es decir, como frontera de lo construido, hasta donde llegan las redes de servicios públicos y equipamientos, se desconoce el carácter de los espacios que delimita como lugares vividos y apropiados por comunidades y el papel que juegan las dinámicas del ámbito rural. En contraste, si se considera como el espacio de interacción entre diversas formas de vida y de procesos, que cuenta con sus propias dinámicas y se desenvuelve en múltiples escalas, es posible incluir nuevos factores explicativos a la comprensión de la producción de la urbanización periférica, por ejemplo, a los actores involucrados, sus discursos, sus estrategias y sus recursos de poder. Es decir, permite rescatar el papel de lo simbólico.

Al asumir los bordes urbano-rurales no sólo como un espacio concreto en el que se integran tres realidades: las ecosistémicas, las del sector rural y de las de la ciudad, sino como un sistema en sí mismo con sus propios procesos y actores es posible identificar las conexiones, redes y flujos que intervienen en la estructuración de las periferias urbanas, al igual que su condición de espacio de confluencia de varios "desbordes" de situaciones sociales.

Retomar la categoría de borde desde una perspectiva multidimensional y multi-escalar, y reconocer su naturaleza "desbordada" y mutable que refleja las contradicciones y tensiones de la sociedad contemporánea, permite incorporar nuevos elementos para comprender la producción de la urbanización periférica y puede ser una oportunidad para diseñar propuestas innovadoras y creativas de gestión de dichas áreas.

Los bordes urbano-rurales como construcción social: propuesta analítica para su comprensión

Atendiendo a lo inadecuado que resulta equiparar los bordes a límites estáticos, se propone resignificar estos espacios, considerándolos el producto de la interacción de diferentes actores que participan en su delimitación, lo que implica centrar la atención en las dimensiones cognitiva y simbólica intervinientes en la producción del espacio. Es decir, se sugiere estudiar los bordes no sólo en su dimensión física (espacio de integración entre diferentes formas de uso del suelo), sino el modo en que se construyen cultural y políticamente dichos espacios a través del tiempo como representaciones del espacio periférico y la manera en que estas interfieren en su gestión y manejo.

Para ello, se recomienda integrar los aportes sobre la producción social del espacio de Soja (1989, 1996) que retoma y profundiza la propuesta de comprensión dialéctica de Lefebvre (1991), con las reflexiones sobre la acción social y el papel de lo no humano en la construcción de la realidad efectuadas por la teoría actor red esbozada por Latour (2005) y los aportes de Hajer (1995) sobre el papel de lo cognitivo y las coaliciones de discurso en la producción de políticas públicas.

Tales perspectivas comparten la apreciación del lenguaje como elemento fundamental para comprender y explicar la realidad social, que da lugar a la interacción de distintos actores y al desarrollo de prácticas sociales que toman fuerza, otorgándole contenido, significado y materialidad a las intervenciones de los actores, así como a los espacios que producen y en los que se desenvuelven.

En particular, el aporte teórico retomado del trabajo de Soja (1989) para el estudio de los bordes es la identificación del espacio urbano, en este caso, de las áreas de hibridación urbano-rural y ambiental, no sólo como el reflejo de las relaciones sociales de producción, sino como un elemento que influye en ellas, que puede suscitar contradicciones y potenciar transformaciones, y su comprensión como producto de la articulación de tres ámbitos complementarios: las prácticas espaciales que constituyen el espacio percibido, las representaciones del espacio o espacio concebido, y los espacios de representación o los espacios vividos.

Esta delimitación invita a analizar las formas en las que el espacio es generado, percibido y utilizado en la cotidianidad, las delimitaciones y directrices desarrolladas por planificadores a partir de conocimientos “técnicos” que definen el deber ser del espacio y que buscan permear el imaginario social, y las conductas de los diferentes actores. También busca reflexionar sobre “los espacios de representación”, es decir, los espacios que se intentan apropiar y cambiar por parte de los actores subordinados como resistencia a los discursos dominantes.

Considerando tales elementos, se analizaron las prácticas de uso del suelo desarrolladas en los espacios de borde de Bogotá y sus cambios en los últimos veinte años, así como los discursos y saberes producidos sobre dichos territorios por parte de las instituciones distritales y las consultorías contratadas por ellas. Se identificaron, a su vez, las resistencias de las comunidades campesinas y urbanas, las organizaciones sociales, los urbanizadores y los demás actores interesados, se establecieron las formas como ellos comprendieron las apuestas contenidas en los instrumentos (por ejemplo, los planes de ordenamiento físico de los bordes norte y suroriental, las políticas para el manejo del suelo de conservación y de ruralidad, el Protocolo Distrital de Pacto de Bordes y la Operación Estratégica Nuevo Usme) y sus propuestas frente a los mismos.

Para identificar el modo como se estructuraron los discursos y las apuestas de ordenamiento del territorio es necesario comprender su significación y la manera como se construyen. La propuesta de Hajer (1995) arroja luces al respecto ya que evalúa el papel que cumplen los valores y la reputación en la definición de los problemas, particularmente, en la obstrucción de la incorporación de nuevos elementos a la agenda política, recomendando identificar los discursos como un conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones sobre temas específicos que se reproducen y se transforman en un conjunto de prácticas específicas, y que participan en la construcción de la manera como se perciben los problemas públicos a partir de la movilización que hacen de estos los actores que los detentan.

Según Hajer (1995) el marco en el que circulan e interactúan los diferentes discursos son los procesos de política pública, por lo que se estudiaron los escenarios de toma de decisión como foros, sesiones del Concejo y espacios de problematización de las propuestas de ordenamiento que incorporan la noción de borde como pronunciamientos públicos, sentencias judiciales, informes públicos, entre otros. En ellos se identificó la formación de coaliciones de actores que comparten una misma forma de hablar sobre los bordes a pesar de tener marcos cognitivos y compromisos social es diferentes.

La diversidad de representaciones y recursos de poderes detentados por dicho actores fueron considerados identificándose el modo como permearon sus posturas y el proceso de conjunción e hibridación de las distintas perspectivas frente a los bordes hasta producirse un cierre discursivo que, en otras palabras, se refiere a la creación de una nueva narrativa que encierra las diversas apuestas movilizadas. Además, se analizó el modo en que dicha narrativa fue socialmente aceptada, es decir, la manera en que se transformó en un componente de las directrices de política pública dirigidas a las periferias. También se estudiaron sus contenidos, la evolución que tuvieron en el tiempo y el modo como afectó la configuración del territorio.

Se realizó, en consecuencia, un análisis retrospectivo del surgimiento de la noción de borde acudiendo a la perspectiva de la acción social propuesta por Latour (2005) en su teoría actor red, que invita a considerar el papel de lo no humano en los procesos de mediación y articulación social. Esta teoría aborda el modo como se producen las relaciones entre los actores dentro

de los que incluye a los no humanos y caracteriza la acción como una concatenación de varias mediaciones intervinientes en las que se despliegan distintos recursos de poder. Así un actor puede ser cualquier agente que incida en el curso de acción de otros y que establece articulaciones y redes con ellos.

Con estos elementos en mente, la tarea de estudiar la configuración de los bordes urbano-rurales en Bogotá implica rastrear la red de traducciones, actores y actantes que han incidido en la producción de las periferias en términos físicos y conceptuales, como representación y estrategia gubernamental del ordenamiento territorial, y como objeto de resistencia y reivindicación de actores sociales subalternos.

Se concluyó así la necesidad de comprender los bordes no sólo como un espacio periférico en el que se presenta una articulación conflictiva o “desbordada” entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, sino como un producto de la articulación entre 1) las prácticas de uso y apropiación del espacio por poblaciones campesinas, urbanizadores, organizaciones ambientalistas y nuevos residentes urbanos, 2) las dinámicas de definición de directrices gubernamentales en materia de ordenamiento territorial y su implementación, y 3) las intervenciones de los actores organizados que confluyen en estos territorios como respuesta a las medidas orientadas a la consolidación de los bordes.

Esto permitió identificar que en Bogotá los bordes urbano-rurales transitaron de ser una categoría para la delimitación del territorio periférico (afectado por las dinámicas de deterioro ambiental y “desborde” social ocasionadas por el avance de una urbanización sobre suelos rurales sin las infraestructuras y equipamientos de soporte, reivindicados por algunos de sus habitantes originarios como patrimonio y soporte de una forma de vida campesina que se resiste a desaparecer), a ser el eje de una propuesta gubernamental de ordenamiento, aún en desarrollo, que pretende controlar el crecimiento y la expansión urbana mediante la delimitación de estas áreas, frente a la cual, los actores de los territorios periféricos (particularmente las comunidades organizadas) han planteado contrapropuestas a partir de la apropiación y la resignificación de la noción de borde.

Con su institucionalización, los bordes detonaron el accionar de diversas organizaciones sociales de origen campesino y de pobladores urbanos que buscaron incidir en su ordenamiento, generando así tensiones y bloqueos a las pretensiones institucionales afectadas, a su vez, por diversas presiones, algunas provenientes del propio aparato estatal. Esto propició un vacío normativo que fue aprovechado tanto por los agentes privados, los promotores de la urbanización legal e ilegal, como por las industrias extractivas para intervenir en los espacios periféricos de acuerdo con sus intereses, los cuales, se constituyeron de forma contraria a las expectativas de un desarrollo sustentable, objetivo enunciado en los discursos de los distintos actores.

Conclusiones

Al articular los elementos aquí señalados, se concluye que la comprensión dialéctica de los bordes, es decir, como espacios constituidos por la dimensión física, las representaciones normativas que les definen como ámbito de ordenamiento territorial y la apropiación de los diferentes actores de las apuestas dominantes instauradas en los instrumentos de política pública, es una alternativa conceptual para resignificar y desbordar la noción tradicional que equipara a los bordes con un límite y que permite estudiar su configuración para comprenderlos como el producto de varias dinámicas en las que lo simbólico juega un papel destacado.

En Bogotá existe una distancia entre las apuestas gubernamentales definidas para las áreas de borde y la situación actual de estos espacios de la ciudad, caracterizada por la degradación ambiental y social, la cual se explica por la adopción y circulación en los Instrumentos de política pública de distintas narrativas que parten de hipótesis que no coinciden con el carácter de dichos espacios y de los actores que confluyen allí, y por tanto no consideran la distribución asimétrica de poder existente entre estos.

Las narrativas dominantes han reconocido el carácter particular de los bordes como espacios socioculturales, al mismo tiempo que han permitido la visibilidad de actores sociales tradicionalmente excluidos que confluyen en dichos espacios como las comunidades campesinas y las organizaciones populares. Sin embargo, presentan contradicciones y ambigüedades, y desatienden aspectos importantes que inciden en las dinámicas de estructuración de estos territorios como la relación con el entorno regional en términos ambientales, económicos y sociales, y el papel que tiene la estructura de segregación socio espacial a partir de la cual se ha edificado la ciudad. Por otra parte, dichas narrativas desconocen la intervención de nuevos actores que inciden en la producción de las periferias como los actores armados y los urbanizadores piratas, y sus apuestas territoriales, sobre estiman el poder de los actores comunitarios frente a las presiones de la urbanización y dejan sin esclarecer las obligaciones concretas de los entes institucionales. Así, la configuración de los bordes responde a los intereses económicos de actores particulares que han aprovechado los vacíos de las apuestas gubernamentales para continuar usando el territorio según sus propósitos, generando una serie de impactos que atentan negativamente contra la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto.

Referencias Bibliográficas

- SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. (2006). *Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. Operación Estratégica Nuevo Usme*. Documento Técnico de Soporte. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- ALLEN, A. (2003). "La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo". *Cuadernos del Cendes*, 53 (53): Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082003000200002
- ALLEN, A. (2001), "Environmental planning and management of the peri-urban interface (PUI): perspectives on an emerging field". Londres, ponencia presentada en Rural-Urban Encounters: Managing the Environment of the Periurban Interface, Development Planning Unit, noviembre 9 y 10.
- ÁVILA, H. (2009). "Periurbanización y espacios rurales en las periferias de las ciudades". *Estudios Agrarios*. Consultado en: http://proterritorios.net/descargas/periurbano/marco_conceptual/lo_periurbano_conceptos.pdf
- AVRAM, S. (2009). "The position of rural-urban fringe in the framework of human settlement system". *Forum Geografic. Studii si cercetari de geografie* Çiproctiamediuului. 8 (9): 139-145.
- BARSKY, A. (2005). "El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires". *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX, 194 (36). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- BOHÓRQUEZ, I. (2009). "La frontera rural de Bogotá: un debate sobre sostenibilidad ambiental y crecimiento urbano". Bogotá, ponencia presentada en el VIII Seminario de investigación urbano regional ACIUR. 28 de septiembre de 2009. Disponible en: [s/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/la_frontera_rural_de_bogota_un_debate_sobre_sostenibilidad.pdf](http://observatorioruralbogota.gov.co/apc-aa-file/s/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/la_frontera_rural_de_bogota_un_debate_sobre_sostenibilidad.pdf)
- BOZZANO, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio.
- CADENASSO, M. et al. (2003). "A framework for a theory of Ecological Boundaries". *Biocience*, 53 (8): 750-758.
- CROJETHOVICH, A. y BARSKY, A. (2012). "Ecología de los bordes urbanos". En: Di Pace, M. y Capide, H. (coord), *Ecología urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GALLEN, N. y SHAW, D. (2007). "Spatial Planning, Area Action Plans and the Rural-Urban Fringe". *Journal of Environmental Planning and Management*, 50 (5): 617-638.
- HAJER, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.
- LATOURE, B. (2005). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Malden: Blackwell.
- LÓPEZ, J., DELGADO, D., y VINASCO, L. (2005). "La interfase urbano-rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental". *Revista ingeniería*, 4(7). 29-41.
- LYNCH, K. (1959). *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires: Infinito
- QVISTRÖN, M. (2007). "Landscapes out of order: studying the inner urban fringe beyond the rural-urban divide". *Geografiska annaler* B, 89 (3): 269-282.
- PRYOR, R. (2013). "Defining the rural-urban fringe". *Social Forces*, 47(2): 202-215.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B. R. (2007). "Del suburbio y la periferia al borde: el modelo de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)". *L'Ordinaire Latino Americain*, 207:69-89. Consultado en: <http://ipeat.univ-tlse2.fr/accueil/publications/l-ordinaire-des-ameriques/>
- REINA, M. y ROJAS, H. (2004). *Protocolo Distrital de Pactos de Borde*. Santa fé de Bogotá: Departamento Administrativo del Medio Ambiente.
- SOJA, E. (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso Press.
- SOJA, E. (1996). "Third space: expanding the scope of the geographical imagination". En: Massey, D., Allen, J. y Sarre, Ph. (cords.), *Human Geography Today*. Cambridge: Polity Press, pp. 260-278.
- TORO, C. (2005). "Los servicios públicos y su relación con la expansión urbana en las zonas de Borde". *Revista Ingenierías*, 4 (6): 98-107. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75040607>
- TORO, C., VELASCO, B., y NIÑO, A. (2005). "El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno". *Revista de Ingenierías*, 4 (7): 55-65.
- VILLAMIZAR DUARTE, N. y LUNA SANCHEZ, J. (2012). "Bordes urbanos: una pregunta desde el crecimiento de las ciudades hacia la concepción de una categoría para el análisis y la proyectación de territorios urbanos". Consultado en: <http://www.enid.unal.edu.co/2012/memorias/fscommand/facultadartes/22.pdf>
- ZULUAGA, G. (2008). "Dinámicas urbano-rurales en los Bordes en la Ciudad de Medellín". *Gestión y Ambiente*, 11 (3): 161-171.