

La gestión del suelo en Bogotá D.C. desde 1998: una revisión a partir de un enfoque de políticas públicas sobre la ciudad*

*The land management in Bogotá D.C. from 1998: a review since
an approach of public policy about the city*

Marlon Arias Sánchez**

Resumen

La ciudad de Bogotá D.C. a través del uso de algunos instrumentos de planificación urbana ha ido construyendo diferentes representaciones y significados sobre el territorio. Lo anterior, se hace relevante desde el año 1998, donde al revisar la puesta en marcha de algunos instrumentos de gestión del suelo a partir de un enfoque de políticas públicas, el ejercicio de producción y de definición del territorio, ha implicado la pugna de valores-intenciones en medio de lo complejo y lo dinámico de la ciudad. Abriendo la discusión en torno a el o los modelos de ciudad que ha tenido Bogotá D.C. durante las últimas seis administraciones y el papel que tuvieron los instrumentos de gestión del suelo empleados en cada periodo de gobierno, para la materialización de intenciones en el territorio y el alcance-conservación de la gobernabilidad en la ciudad.

Palabras clave: gestión del suelo, gobernabilidad, modelo de ciudad, Políticas Públicas, territorio.

Abstract

The city of Bogotá D.C. through the use of some instruments of urban planning has been building different representations and meanings on the territory. The foregoing is relevant from the year 1998, where in reviewing the implementation of some instruments of land management from an approach of public policies, the exercise of production and definition of the territory, has involved the conflict of values-intentions in the complex and the dynamic of the city. Opening the discussion around city model(s) that has had Bogota D.C. during the last six administrations and the role that they employees the instruments of land management in each period of government, for the realization of intentions in the territory and the scope-conservation of governability in the city.

Keywords: land management, governability, city model, Public policy, territory.

* El presente artículo es producto de la ponencia presentada en el Simposio Internacional de Pensamiento Americanista: "Políticas Públicas, Desarrollo Sostenible y Territorio", realizado el día 26 de octubre del 2017, en la Institución Universitaria de Envigado. En este documento se exponen avances de investigación del autor a partir de su trabajo adelantado dentro del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Arquitectura) "Políticas Públicas" de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá.

** Licenciado en Psicología y Pedagogía, Magister en Estudios Políticos, Investigador de políticas urbanas en la ciudad de Bogotá D.C. Docente Catedrático, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. E-mail: marlon88arias@gmail.com.

Introducción

La ciudad a lo largo de la historia presenta características particulares tanto en su forma física como en sus aspectos más profundos, muestra de ellos son las relaciones sociales emprendidas en ella y a través de ella, con diferentes fines. Donde las ideas y los espacios se han ido modificando paulatinamente, dando forma a nuevas maneras de organización, algunas mediadas por la cultura y la tradición, otras por la organización de la vida colectiva y las formas de gobierno, o ambas a la vez, según el caso. De todos modos, sin importar la manera desarrollada, en la ciudad se ha facilitado el encuentro de hombres y mujeres para intercambiar y materializar sueños, esperanzas y anhelos de toda índole.

En ese orden de ideas, las ciudades se han vuelto, en voz de Ítalo Calvino,

un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, sino también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos (2003, p.15).

Y en este intercambio principalmente se ha dado rienda suelta a la vida del ser humano en comunidad, la cual lo ha llevado a ocupar territorios con el fin de satisfacer sus diferentes necesidades.

Hoy en día, las ciudades en el mundo se conciben como centros de soluciones integrales y de desarrollo, por contar con instituciones económicas, sociales, políticas y culturales, además de concentrar gran número de personas y de flujos de recursos. Por estas características se ha llegado a desplegar, a nivel global en la mayoría de las esferas de poder, la intención de producir *Successful cities* o *cities rich*, bajo un modelo de *economic performance* y *complex set of policies at the national and local level*, siguiendo el principio de *function more effectively* (OECD, 2015), acompañado como lo indica Soja (2004), por los discursos de flexibilidad, cosmópolis, polarizaciones, desigualdades, vigilancia, reestructuración e hiperrealidad de la vida urbana.

Sin embargo, esta intención, si bien tiende a ser dominante en los foros internacionales, no ha sido la única difundida en el planeta. También existen esfuerzos por parte de la sociedad para encaminar acciones en torno a la organización y a la mejora de las condiciones de vida en las ciudades donde se habita (Forum, 2014), bajo un modelo alternativo denominado en algunos casos como “Derecho a la ciudad” que, según lo afirma Harvey (2013), está orientado por principios de cooperación, de reivindicación, de apropiación y de poder colectivo.

Asimismo, las ciudades, por efecto del crecimiento en número de habitantes y en ocupación del territorio, han entrado en la discusión interna de cuál es el modelo más adecuado a sus expectativas, para adoptarlo y poder así seguir escribiendo sus miles de historias. Al respecto, son reconocidos los modelos de expansión y/o de ciudad compacta, los cuales responden a motivaciones diferentes y ordenan los modos de vivir la ciudad de manera particular. Pues si bien el primero responde principalmente a fuerzas del mercado, el segundo corresponde a esfuerzos de políticas públicas y de administraciones conjuntas de las ciudades (Rincón, 2006), cada modelo define en el territorio cómo y dónde enfatizar las acciones de gobierno.

Según la postura con la que se asuma conducir la ciudad, se adelantan en la práctica diferentes mecanismos para dar orden a sus intenciones en el territorio y, de esa manera, acercase a un estado óptimo de sus expectativas. En ciudades como Bogotá D.C. el debate se encuentra abierto y los mecanismos a los que se puede remitir para organizar el territorio se encuentran demarcados por el sistema de planificación urbana (Ley 388 de 1997 y Ley 152 de 1994), el cual ofrece un conjunto de instrumentos con los que se puede gobernar sobre el suelo, es decir, gobernar la ciudad, tal y como dice Saldías (2007), “el gobierno de la ciudad es sobre todo una intervención para gobernar el suelo” (p. 59).

En ese sentido, es posible afirmar que los instrumentos de gestión del suelo son más que un mero asunto técnico y normativo, son de índole político, porque al estar en la práctica reflejan las intenciones políticas de quienes rigen y gobiernan los territorios y ello le otorga características particulares a la luz de los *estudios políticos*. En esta perspectiva, es posible proponer un análisis sobre los marcos de inter-

pretación del mundo puestos en práctica por los diferentes actores, públicos o privados, interesados en la gestión del suelo, a partir del estudio sistemático de sus instrumentos. Siguiendo lo propuesto por Bejarano (2012) sobre las dimensiones del esquema de análisis, se contemplan las dimensiones cognitiva, temporal, espacial y política, a fin de comprender las estrategias inmersas en ellos para definir el contenido y la forma de la ciudad.

Por lo anterior, el presente artículo comparte los avances de investigación en torno al *análisis de la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2017*, mediante un enfoque de las políticas públicas con el fin de comprender los modelos de ciudad existentes en la práctica al revisar las intenciones expuestas por los diferentes gobiernos del Distrito a la luz del “derecho a la ciudad”, es decir, pensar lo urbano desde las políticas de ciudad, con la certeza de contemplar a los seres humanos como partícipes de las mismas, en medio de su pleno ejercicio político, social, económico y medioambiental, y en busca de reivindicar sus deseos, los derechos colectivos, el derecho a la obra y el derecho a la apropiación (Lefebvre, 1976).

Con propósitos explicativos del proceso de investigación, el texto se desarrolla en tres capítulos, el primer capítulo recoge los aportes teóricos sobre políticas públicas y los enfoques para su análisis (Roth, 2011; Hinestrosa, 2007; Puello, 2007; Muller, 2007; 2010; 2016; Bejarano, 2012), sobre la acción pública y sus instrumentos (Commaille, 2016; Lascoumes y Le Galès, 2016), la gobernabilidad y el sistema socio-territorial (Camou, 2001; Monnet, 2010; Jolly, 2012).

El segundo capítulo presenta la herramienta metodológica empleada durante la investigación, cuyas bases son el esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública desarrollada por Catalina Bejarano (2012) al interior del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Arquitectura) “Políticas Públicas” de la Pontificia Universidad Javeriana y el suelo y su gestión (Equipo de Gestión del Suelo (EGS), 2014; Maldonado, 2002).

Luego, el tercer capítulo abre la discusión vigente en torno al(los) modelo(s) de ciudad que ha tenido Bogotá D.C. durante las últimas seis

administraciones y el papel que tuvieron los instrumentos de gestión del suelo empleados en cada periodo de gobierno para la materialización de intenciones en el territorio. Del mismo modo, se analiza la posición asumida por cada alcaldía con respecto a las perspectivas de políticas urbanas o de políticas de ciudad, para explorar su cercanía a las intenciones del derecho a la ciudad.

Por último, producto del ejercicio de investigación adelantado, se indican las reflexiones y consideraciones finales en torno a las trayectorias de los instrumentos de la gestión del suelo en la ciudad de Bogotá D.C durante el periodo 1998-2017, como a su vez, la articulación hallada con el modelo de gestión integral adoptado por la ciudad, y formulado por la Nación, denominado Sistema de Planificación Urbana, y la respuesta a: ¿cuál(es) modelo(s) de ciudad ha vivido Bogotá D.C. en el periodo de análisis?

Fundamentación teórica

Asumir una definición única e inequívoca de la categoría *política pública* sería un desconocimiento de su complejidad. En las dos últimas décadas, diferentes ramas del saber (economía, administración, derecho, sociología, ciencia política, entre otras) han analizado los diferentes factores, procesos y actores puestos en escena a la hora de su conformación, y ello muestra, como lo señala Roth (2010) citando a Capano, que “la política pública es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas” (p. 23), en contextos concretos, con realidades y personas específicas, que hacen de los problemas sociales y las diferentes respuestas por parte del Estado, un conjunto de posibilidades existentes a estudiar.

En ese sentido, al revisar las diferentes orientaciones, con el fin de analizar las trayectorias de los instrumentos utilizados para la gestión del suelo en la ciudad de Bogotá D.C. desde 1998, se acoge para el presente estudio la *política pública* como “un atributo de coherencia, integridad y sostenibilidad en la decisión y en la acción de los gobiernos” reflejado en “las respuestas a las demandas sociales” (Hinestrosa, 2007, p. 11). Donde la toma de decisiones y las acciones de los gobiernos no se pueden concebir sin la interacción de distintos

actores del sistema político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales (Muller, 2007), cada uno con espacios para múltiples roles, intereses, influencias y, ante todo, relaciones de poder que dan cuenta del grado de desarrollo, cohesión y consistencia de los sistemas social y político, con sus respectivos atributos y deficiencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siguiendo los escritos de André-Noël Roth acerca del análisis de política pública (2010), este concepto permite articular la producción normativa, las actividades políticas y las administrativas realizadas tanto por instituciones públicas, como por actores políticos o sociales, para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de los planes, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, etc., es decir, los procesos de la política, como también sus efectos.

Según lo expresa Roth (2010),

hay que entender la política pública como un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social (p. 23).

Para poder revisar y evaluar dicha racionalidad, se necesita adoptar una forma de interpretar el proceso, según los diferentes enfoques existentes para el análisis de las políticas públicas, tales como: el enfoque secuencial, el enfoque de la elección racional, el enfoque de redes, el enfoque de *advocacy coalitions framework* y/o el enfoque constructivista y cognitivista. Cada uno con matices particulares orientados a dar respuesta a las preguntas clave del análisis: ¿cómo se hizo la política? ¿Para qué? y ¿para quién?

Al respecto, para el estudio se adopta la corriente cognitiva, que utiliza marcos cognitivos donde se especifican las visiones del mundo de los diferentes actores, y como lo describe Puello (2007):

“animan, a su vez, los principios de la acción pública y las metodologías prácticas que convergen en un sistema estructurado de *instrumentos conceptuales* y *analíticos*, legítimos a la hora de justificar e interpretar las relaciones

sociales, y el manejo de los asuntos públicos y las políticas en un dominio particular de acción en la esfera pública” (p. 88.)

Y para nuestro caso, el análisis de las políticas públicas logra poner en discusión la representación de una(s) realidad(es) concreta(s), cuyas decisiones y traducciones en acciones requieren del debate y la acción del Gobierno, para dar respuesta a demandas sociales recogidas en imágenes establecidas en el ámbito político, como también a las que aún no, producto del juego de estrategias continuas y dinámicas, están reflejadas en el referencial de una política.

Desde este enfoque es importante indicar que la formulación de las políticas públicas yace en las pugnas por consolidar una representación de la realidad, la cual desencadena la intervención de los gobiernos y los diferentes actores de la sociedad; y encuadra las decisiones y las acciones en un marco referencial concreto. Autores como Pierre Muller (2010) definen *referencial* al describir el proceso de las políticas públicas de la siguiente manera:

Elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el *referencial* de la política pública (p. 115.)

Desde el enfoque cognitivo de las políticas públicas, se tienen en cuenta para el análisis, el referencial global y el referencial sectorial, con el fin de comprender transacciones adelantadas entre los diferentes escenarios de decisión. Y cuatro niveles de percepción, cuyo aporte radica en la doble operación de decodificar y recodificar lo real, para definir un programa de acción política, dada la distinción al reconocimiento de la representación en la estructura de significación, como se explica en la tabla 1.

Tabla 1. Batería para el análisis cognitivo de las políticas públicas

Los referenciales	
El referencial global	El referencial sectorial
Hace alusión a la representación consensuada que tiene una sociedad sobre su relación con el mundo en un contexto específico, delimitando el campo donde se van a jerarquizar y organizar los conflictos sociales, como también, dirimir los caminos de la acción pública. Muller (2010) señala que <i>“el referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales”</i> , y agrega que, <i>“está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas”</i> (p. 118.).	Es un constructo, producto de lidias sociales desembocadas en la aceptación, consensuada o no, de una concepción sobre otras en torno a la naturaleza y los límites de un sector. Muller (2010) al respecto dice: <i>“el referencial sectorial es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión”</i> y continua, <i>“su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía depende estrechamente de la representación que se tiene del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad”</i> (p. 122.); asunto generador de discusión, pues tiene elementos en torno a los criterios de selección, modos de designación y normas de inscripción de los diferentes sectores en la agenda política de los gobiernos para articular lo global y lo sectorial.
Los niveles de percepción de los referenciales	
Los valores	Las normas
Son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública.	Definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores. Por ejemplo: <i>“la agricultura debe modernizarse”</i> , <i>“hay que disminuir el costo de los gastos en salud”</i> .
Las imágenes	Los algoritmos
Son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Que proporcionan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso. Desde este punto de vista, constituyen un elemento central del referencial. Ejemplo: <i>“el joven agricultor dinámico y moderno”</i> ; <i>“Airbus supera a Boeing”</i> .	Son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de <i>“si..., entonces”</i> : <i>“si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganarán competitividad”</i> ; <i>“si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”</i> .

Fuente: modificado a partir de Muller (2010; 2016)

La elaboración del referencial de una política pública, según Muller (2010), “corresponde a un doble mecanismo: una operación de *decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de *recodificación de lo real* para definir un programa de acción política” (p. 117). Y se presenta en términos general-global o en partes-sectorial. El referencial articula, como estructura de significación de la realidad, cuatro niveles de percepción del mundo correspondientes a: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes (ver tabla 1). Cada nivel da cuenta de diferentes estados de percepción presentes en la sociedad y posibilitan reconocer relaciones entre cada una al interior de una estructura de significado concreto, en un contexto específico.

Además, desde la postura adoptada es posible emplear cuatro dimensiones para los referenciales, siguiendo lo propuesto en el esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas realizado por Bejarano (2012) (ver tabla 2). Dichas dimensiones de análisis son herramientas metodológicas que permiten leer e interpretar las trayectorias de las políticas públicas en los territorios urbanos a través de sus instrumentos. Pues sirven como medio para conceptualizar las interrelaciones conformadas en las unidades de análisis, ocultas en la práctica, donde convergen valores, normas, algoritmos e imágenes.

Tabla 2. Dimensiones del esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas

Dimensión cognitiva	Dimensión temporal
Reconocimiento de los niveles de percepción del referencial, por lo general en los planes de desarrollo (nacional, departamental, distrital), planes de ordenamiento territorial y derivados, documentos Conpes, u otros instrumentos de planificación sectorial, regional o nacional.	Reconstrucción de las trayectorias y del contexto con base en las otras dimensiones, en la cual se establecen relaciones de coordinación sincrónica (concordancias y/o desfases) o diacrónica (continuidades y/o rupturas).
Dimensión política	Dimensión espacial
Identificación de los actores que hacen parte del desarrollo de formulaciones, negociaciones, conflictos o alianzas que conducen a las decisiones. Suelen ser identificados como Actores Estratégicos (por su capacidad de decisión y de acción) o Mediadores (influyen en el marco intelectual-social dentro del cual se desarrolla el proceso).	Ubicación de la acción específica en el territorio. Contextualización de las otras dimensiones a través de la posibilidad de integrar en la escala territorial, concebir la utilización de diferentes instrumentos de acción pública, soportar un proceso de largo plazo, revelar dificultades y sugerir diferentes posiciones e ideas de los actores.

Tomado de Bejarano (2012).

Las cuatro dimensiones, la autora las abrevia de la siguiente manera:

la dimensión cognitiva permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la dimensión temporal permite elaborar las trayectorias del referencial, la dimensión espacial permite espacializar el referencial en un territorio y la dimensión política permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial (Bejarano, 2012, p. 6).

Y las articula a partir de su convergencia en los instrumentos de acción pública, para elaborar reflexiones sobre políticas públicas urbanas, como se observa a continuación en la figura 1.

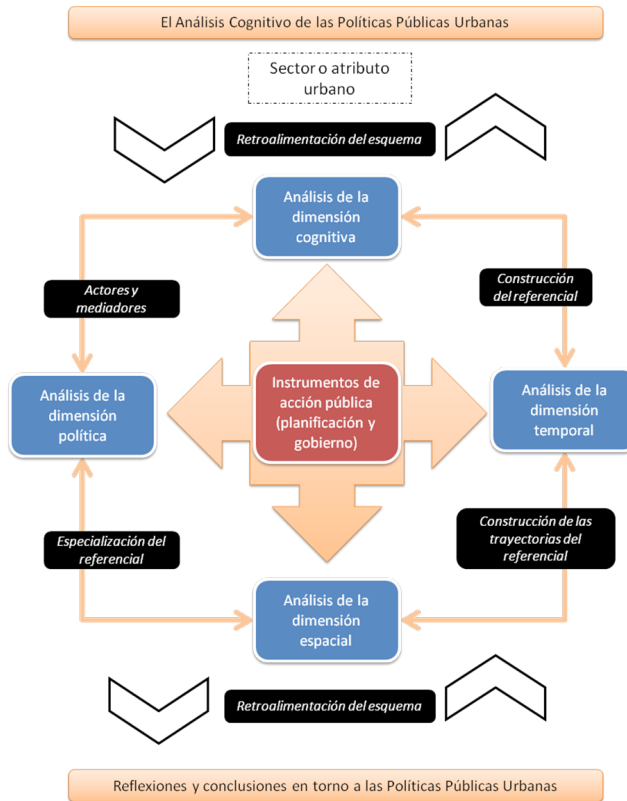


Figura 1. Esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública.

Dentro de esta propuesta teórica, es necesario señalar lo expuesto por autores como Muller (2010) y Jolly (2010), quienes consideran que el análisis cognitivo de las políticas públicas se fundamenta en el estudio de la *acción pública*, comprendida esta como un proceso de marcos de interpretación del mundo. En ese sentido y con el fin de aclarar la distinción del concepto de acción pública, se puede seguir lo expuesto por Thoenig (1997), quien dice que

se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos [...] [y agrega elementos principales para su examen como] “el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. (...) la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades (p. 28).

Es decir, la acción pública cuenta con un escenario específico y no se da en todos los lugares; se construye en la multiplicidad de actores y además se lleva a cabo por la sociedad en su conjunto, donde el Estado junto con el gobierno, son un actor más inmerso en el juego de influencias de la toma de decisiones y la elaboración de marcos de referencia. Se puede señalar que “la autoridad construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades” (Thoenig, 1997, p. 34), pero, se encuentra sujeta a las condiciones establecidas y a las variables del arte de gobernar en el contexto, indispensables para hallar el equilibrio necesario en la sociedad.

Por tal razón, pensar lo anterior en el contexto de la ciudad es un ejercicio reflexivo que conlleva a tratar de ubicar a los seres humanos en un mundo con variables de carácter social, ambiental, económico, político y cultural. En este sentido, el reconocimiento de dichas variables facilita comprender el presente, estudiar el pasado, y, ante todo, pensar los futuros posibles. Y en este último, es el lugar donde toman relevancia los procesos de planificación y de gobierno, pues allí las representaciones generales o sectoriales, la decodificación y la recodificación de lo real, la percepción del mundo con sus valores, normas, algoritmos e imágenes, la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción (Muller, 2010), toman cuerpo y se permean del flujo constante de relaciones llenas de

intereses, de expectativas y de deseos latentes para plasmar modelos de ciudad.

En ese orden de ideas, existen elementos concretos que articulan las relaciones elaboradas en el contexto, tales como los *instrumentos de la acción pública*; los cuales según Lascoumes y Le Galès (2016) constituyen un dispositivo técnico y social que organiza relaciones sociales específicas, entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de representaciones y de significaciones de las cuales es portador, con la capacidad de concretar intenciones y motivaciones explícitas o implícitas en las codificaciones o las recodificaciones de las realidades experimentadas por los actores en curso.

Así mismo, los instrumentos son

un medio para orientar las relaciones entre la sociedad política (mediante el ejecutivo administrativo) y la sociedad civil (mediante sus sujetos administrados), gracias a unos intermediarios y unos dispositivos que mezclan componentes técnicos (medición, cálculo, procedimientos) y sociales (representación, símbolo) (Lascoumes y Le Galès, 2016, p. 164).

Que cuentan con una institucionalidad dada por la manera como se vinculan a la forma de funcionar y de concebir el mundo en una sociedad; y otorgan capacidades de acción diferente a los actores en juego según las funciones dadas a los mismos, en razón de que los instrumentos

determinan por una parte la manera cómo los actores van a comportarse; crean incertidumbres sobre los efectos de relaciones de fuerza; conducen a privilegiar ciertos actores e intereses y dejan del lado a otros; les ponen a ciertos actores restricciones y a otros les ofrecen posibilidades de acción; permiten una cierta representación de los problemas (Lascoumes y Le Galès, 2016, p. 166).

Podría decirse, reflejan el asunto político de las intenciones y de los referenciales que atañen a las acciones públicas adelantadas en un territorio.

Hasta este momento, es claro desde el enfoque cognitivo presentado para el análisis de las políticas públicas, que es posible concebir las

acciones públicas en un contexto específico para poder analizar sus trayectorias, de acuerdo con unos elementos teóricos tratados anteriormente. Sin embargo, dicho análisis posee unas características particulares producto de configuraciones de *inter-determinación* disímiles, las cuales según Monnet (2010), desde su análisis al concepto mismo de territorio, da cabida para concebir las interacciones entre la sociedad y su entorno físico, implicando el reconocimiento de un conjunto de producciones, definiciones, condicionamientos y actualizaciones recíprocas entre conceptualización y producción del espacio (p. 91), dadas al mismo tiempo por las condiciones materiales del espacio y las lógicas de regulación puestas en juego por los diferentes actores en sus diferentes relaciones, en un espacio-tiempo específico.

Bajo esta premisa, se acoge el “Sistema socio-territorial” propuesto por Monnet, que concibe el territorio como “el espacio material, área o red, realizado por el ejercicio de una acción humana repetitiva” (Jolly, 2012, p. 3), y se relaciona con los conceptos de territorialidad y de territorialización, para esquematizar el flujo de valores, acciones, condicionamientos, definición y construcción del territorio, como se muestra a continuación en la figura 2.

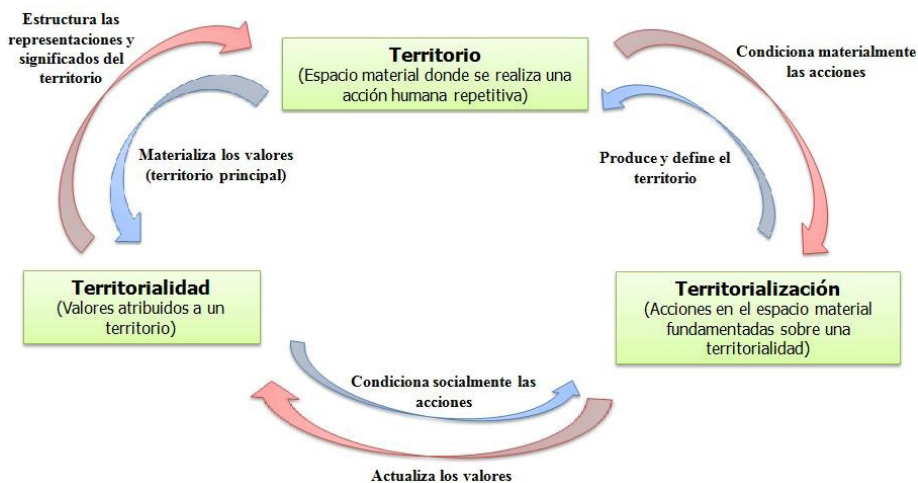


Figura 2. Sistema Socio Territorial de Monnet

Fuente: Bejarano (2012, p. 10) a partir de Roa (2011) adaptado de Monnet (2010).

Siguiendo lo propuesto por Monnet (2010) y las lecturas realizadas por Roa (2011) y Jolly (2012) sobre el sistema socio territorial, se considera “el territorio como ‘el espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva’, mientras la territorialidad corresponde a ‘los valores atribuidos a un territorio’ y la territorialización a las ‘acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad’ (Jolly, 2012, p. 7). Dichas conceptualizaciones son fundamentales para interpretar la ciudad de Bogotá D.C. y rastrear un atributo de coherencia en las decisiones y en las acciones que han marcado su trayectoria en el periodo de estudio, al aproximar el conjunto de valores e intenciones relacionadas con las formas de producir el territorio desde el atributo particular de la ciudad tomado para el análisis, el suelo urbano, y su respectiva gestión, cuya puesta en marcha ha implicado la pugna de valores-intenciones en medio de lo complejo y lo dinámico de la ciudad en los últimos seis periodos de alcaldía.

Ahora bien, para lo anterior, las sociedades han desarrollado diferentes formas de comprender e intervenir la acción pública en sus territorios, entre ellas se pueden enunciar tres. La primera denominada *Gobierno*, siguiendo a Le Galés (citado en Jolly, 2012), responde a una lógica de regulación vertical, en la cual se da predominio a la figura del Estado como actor principal en la configuración de los valores existentes, y en la definición y producción del territorio. Se relaciona con la formulación “desde arriba” de los programas, planes o proyectos de acción pública. La segunda sería la de *Gobernancia*, que, según el mismo autor, acude a una lógica de regulación horizontal, donde participan diferentes actores para la definición y producción del territorio, como también en la determinación de los valores. Según Le Galés (citado en Jolly, 2012),

la gobernancia de los territorios es un modo de gobierno que se caracteriza por la *horizontalidad* (multiplicidad de actores) que se opone a la verticalidad (relación “desde arriba hacia abajo”) que implica la primacía dada al Estado soberano, característica del gobierno del territorio (p. 5).

La tercera, *Gobernabilidad*, saca a flote las preocupaciones clásicas por el orden y la estabilidad (Camou, 2001) y de una u otra manera articula las dos formas anteriores (gobierno y gobernancia) (Jolly,

2010), producto en la práctica de buscar superar dilemas o dificultades asociados al uso casi exclusivo de lógicas sectoriales y/o lógicas territoriales. Es decir, intenciones y prácticas amarradas a maneras de plantear las acciones desde un nivel central con primacía del Estado, o solo desde una perspectiva descentralizada con el reconocimiento de múltiples actores conduciendo la acción.

Recientemente las elaboraciones teóricas han dado cabida a la comprensión de una manera amplia e integradora de la gobernabilidad, como se puede leer en Antonio Camou (2001): “entenderemos por gobernabilidad un *estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/ gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz*” (p. 36.), o en Jean-François Jolly (2010) al hacer el estudio sobre las políticas públicas de vivienda de interés social, servicios domiciliarios y educación en Colombia, donde el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios se han de mezclar en el ejercicio de la concepción de un territorio dado (Gobierno del territorio) y del territorio como una construcción social (Gobernancia) para tomar decisiones e iniciar acciones, de forma híbrida de gobierno, necesarias para alcanzar la conducción de la acción pública y de las políticas públicas.

En ese sentido, las realidades complejas y dinámicas de las ciudades como territorios específicos hacen un llamado a contemplar precisamente la existencia de procesos de descentralización democrática, constitución de gobiernos políticos locales, discusiones sobre cuál es la estructura del poder territorial teniendo en cuenta competencias, recursos y modelos de gestión, preferencias territoriales (Burbano, 2015). Estas características contemporáneas desbordan las lecturas políticas convencionales centradas solo en el Estado-Gobierno, o en los múltiples actores. Por ende, cobra relevancia el esquema de análisis propuesto, a continuación, en el apartado de método y su posterior puesta en marcha en la discusión del presente artículo, con el fin de abrir diálogos académicos.

Método

La presente investigación no es el resultado de una investigación aislada sino de una investigación adelantada en el marco del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones Inter-

nacionales y Arquitectura y Diseño) “Políticas Urbanas”. que trabaja temas como la territorialización de las políticas públicas urbanas (movilidad, salud pública, seguridad urbana, niñez, etc.), y en los últimos 11 años ha desarrollado, entre otros, estudios sobre la política de vivienda en Colombia, a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno y un esquema del análisis de la trayectoria del referencial de las políticas públicas urbanas (Bejarano, 2012). Es así, siguiendo la vía trazada por estos trabajos y apoyándose en ellos, que la presente investigación, de corte cualitativo y de tipo exploratorio, ha podido abordar un campo de trabajo original.

Al respecto, se parte de una inquietud por un espacio físico, la ciudad de Bogotá D.C., y se tiene en cuenta lo dinámico y lo complejo que la configura como territorio al recibir, contener y generar flujos de acciones, las cuales inciden en su transformación o conservación urbana. Como también, las formas de percibirla según el gobierno de turno, los actores sociales o sectores interesados en algún bien, servicio o atributo de la ciudad y la puesta en marcha de diálogos, acuerdos, pactos o negociaciones en tomas de decisiones y modelos de ciudad, los cuales indudablemente se reflejan en la gestión del suelo.

La categoría de suelo corresponde a la característica misma de la tierra y al medio natural en el cual el hombre como especie ha garantizado su supervivencia. Con el venir de los años, los grandes espacios terrestres creídos como infinitos se han ido ocupando y han generado otros escenarios para el avance de la vida en comunidad. Su concepción al interior de las ciudades, como dice Giraldo (2007), ha estado mediada por un conjunto de cambios estructurales entre el paso de la agricultura a la industria, y de la industria a los servicios. Conllevando de alguna manera a modificar la concepción en cuanto al suelo urbano, el cual no es solo un ámbito físico instrumental, sino parte esencial de la interconexión e interdependencia necesaria de sus diferentes atributos para la coherencia de ciudad, otorgándole valores de uso y de cambio (Harvey, 2013), según las relaciones sociales dominantes.

Con el pasar del tiempo, tras comprender “el suelo como factor de producción de bienes y servicios, es el soporte de la diversidad de actividades económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales”

(EGS, 2014, p. 21), las diferentes formas de organización social se han visto en la obligación de gestionar su espacio de gobierno a partir del suelo mismo. Al asumir y

tener en cuenta las características del uso y su localización, tanto de las edificaciones como del diseño de los espacios y la utilidad de los mismos: de las viviendas, de los equipamientos colectivos y productivos, los espacios públicos, y otros bienes públicos, colectivos y de interés social que puedan desarrollarse utilizando el suelo y la tierra (EGS, 2014, p. 21).

En ese sentido, para dar razón de lo complejo y de lo dinámico de la ciudad nos hemos apoyado en el esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública, elaborado por Bejarano (2012), al interior del grupo de investigación, como se expresó anteriormente; por reunir cuatro dimensiones para el análisis (cognitiva, temporal, espacial y política) basadas en la elaboración del referencial de una política pública (Muller, 2010).

Lo cual, en suma, para observar y revisar las configuraciones de democratización y de descentralización de los diferentes entornos, entre otras formas de ordenar y dar valores a los territorios, develando los ejercicios y las relaciones de poder bajo el escenario de la gobernabilidad. Ya que allí, y desde allí, se traducen las intenciones en acciones, y para el caso de estudio, se pasa del planteamiento de un modelo de ciudad, por parte de los diferentes actores, a la producción del territorio-ciudad, bajo criterios de equilibrio dinámico entre mercado y Estado (Casasfranco y Arcos, 2007; Giraldo, 2007; Jaramillo, 2007; Maldonado, 2008); se articula con la siguiente balanza de poder que combina el sistema socio-territorial con las diferentes perspectivas del arte de gobernar abordadas en el primer aparatado (ver figura 3).



Figura 3. *El gobierno del territorio, la gobernabilidad en la territorialidad y la gobernanza de la territorialización*

Tomado de de Camou (2001); Monnet (2010) y Jolly (2010; 2012)

Con lo anterior, y relacionándolo con el esquema de análisis propuesto por Bejarano (2012), se da paso a la figura 4, denominada “La ciudad como escenario complejo y dinámico”; herramienta metodológica construida para la investigación, al recoger los elementos conceptuales expuestos en el marco de referencia y propiciar una lectura consistente de la ciudad a partir de la complejidad y el dinamismo que la acompaña. Por medio de esta, se busca expresar el equilibrio creado por las diferentes administraciones del Distrito Capital en el periodo 1998-2017 para desarrollar el arte de gobernar en el territorio, sabiendo de antemano la inter-determinación existente y su conexión con algunos instrumentos de la acción pública.

En la herramienta metodológica se da preeminencia a la relación en conjunto del flujo de valores y de acciones, la cual exterioriza estructuras de significación durante un espacio-tiempo concreto, y halla configuraciones de inter-determinación disímiles entre territorio, territorialización y territorialidad, como se pretende mostrar a continuación (figura 4).

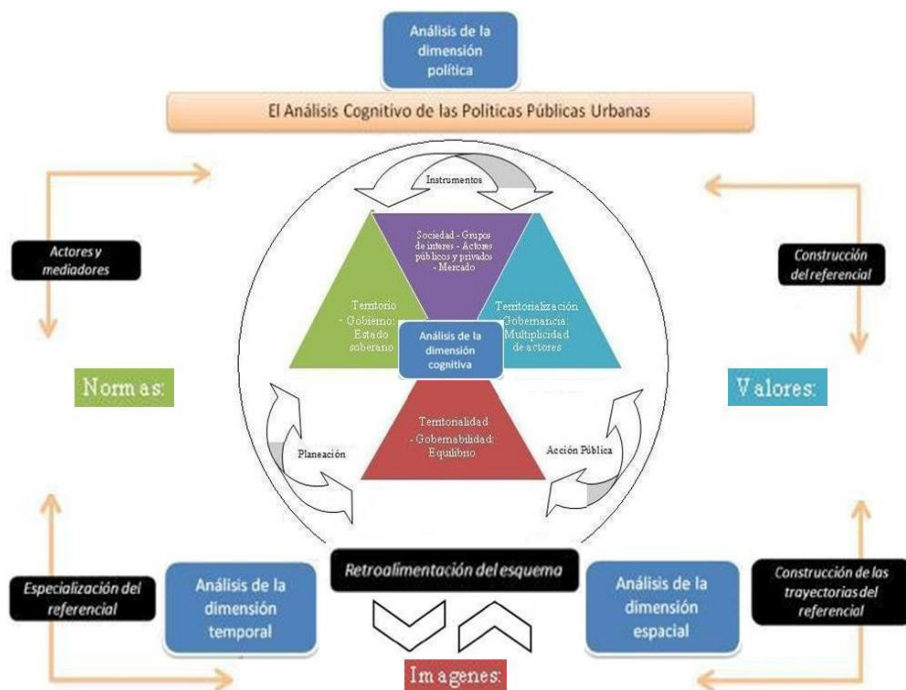


Figura 4. La ciudad como escenario complejo y dinámico

Tomado de Giraldo (1997); Thoening (1997); Camou (2001), Monnet (2010), Jolly (2010: 2012), Berjano (2012); Commaille, (2016) y Lascoumes y Le Galès (2016)

Teniendo en cuenta que, en el caso de Colombia, todas las intervenciones con respecto al suelo son contempladas en el marco normativo (Constitución Política de 1991, Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011) y llevadas a cabo por los diferentes instrumentos de acción pública, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo (PD), los Planes Estratégicos y/o Sectoriales, entre otros.

Lo anterior, conformando en la práctica un sistema de planificación urbana el cual concibe a la gestión del suelo como un elemento racional entre los atributos de la ciudad, es decir, de uso técnico sobre este bien escaso, que tiene valor de cambio y la actuación del Estado sobre este beneficia el crecimiento económico y/o el bienestar social.

Puesto que la gestión del suelo, además de ser considerada un componente técnico y funcional para la intervención del Estado, se puede concebir como:

un ejercicio pleno de la función pública del ordenamiento del territorio mediante el impulso, la coordinación, la articulación, la concertación e implementación de disposiciones, acciones y actuaciones urbanísticas para lograr la protección, promoción y la realización del derecho constitucional a una vivienda digna desde una perspectiva integral, integrada e integradora del sistema de asentamientos humanos (EGS. 2014, p. 24).

Lo cual efectivamente tiene diferentes referentes a analizar y demanda comprensiones de la realidad desde una óptica más allá del carácter funcionalista de la ciudad. Muestra de esto son, por ejemplo, la gestión del suelo a la luz del derecho a un hábitat digno, que requiere de una triada de gestión entre gobierno local; cooperativas de trabajo que ejecutan el mejoramiento del hábitat; y mesas de concertación con los habitantes; otros ejemplos son: la tenencia segura, es decir, por un lugar donde vivir; el derecho al suelo urbano; el derecho a la protección especial de grupos vulnerable; el derecho a la gestión democrática de la ciudad; el derecho a la información y comunicación (Bagnera, 2015), y demás, agrupados en representaciones como el derecho a la ciudad y concepciones del espacio vinculadas no solo al componente físico, sino a lo relacional y lo simbólico.

De tal manera, en la operación del suelo urbano como mercancía y la marcha de la producción del territorio-ciudad con la interacción de diferentes actores, entre ellos el Estado, se permean preguntas tales como: ¿qué modelo o modelos de ciudad se quiere? y ¿para quién o quiénes la ciudad? Las cuales dejan entrever, que “la discusión sobre las estrategias y los objetivos de ordenamiento es política antes que técnica o jurídica” (Maldonado, 2000, p. 8), y al respecto, el uso de los instrumentos en la gestión del suelo suele reflejar dichas discusiones y posiciones en y sobre el territorio.

Discusión

La investigación ha procedido a una revisión sistemática tanto de los instrumentos de la gestión del suelo como también de las intenciones de los diferentes gobiernos de turno durante el periodo 1998-

2017, plasmadas en sus documentos oficiales, para desembocar en un análisis político sobre la gobernabilidad en el territorio a partir de la gestión del suelo.

Así, hablar sobre las intenciones políticas a través del suelo en la ciudad de Bogotá D.C. durante el periodo de análisis, siguiendo a Gallo (2010), nos remite a los años entre 1980 y los primeros de 1990, producto del Acuerdo 7 de 1979 sobre el control de la periferia urbana y del crecimiento expansivo, predio a predio; y el Acuerdo 6 de 1990 de actualización de la norma urbana por el nuevo marco normativo establecido por la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, donde se orientó la planificación hacia el enfoque de mercado, bajo el fundamento de considerar al sector de la construcción como eje estratégico de la economía, dando así, “la primacía del mercado inmobiliario en la orientación del desarrollo de la ciudad” (Gallo, 2010, p. 83). Los acuerdos, respectivamente, estimularon la densificación de la ciudad consolidada y la de las nuevas áreas, ocasionando una “densificación salvaje”, lo que llevo a conocer esta como, según Gallo, la época “de la ‘desregulación’, cuando el mercado tuvo su mayor incidencia en el desarrollo de la ciudad y se expresó una mayor debilidad pública en la intervención sobre la misma” (Gallo, 2010, p. 82).

Para el año 1997 con la Ley 388 sobre el Plan de Ordenamiento Territorial; luego en 1998 con la puesta en marcha del segundo Plan de Desarrollo Distrital; y posteriormente en el año 2000 con el Decreto 619, el cual adopta un POT para Bogotá D.C: se define un modelo territorial para la ciudad mediante el cual se asigna a cada porción de territorio una función específica. Y en el 2003, mediante el Decreto 469 se introduce la orientación de región como eje transversal del ordenamiento, tomando la decisión política de cambiar el sistema de gestión urbana, incorporando la gestión del suelo como política pública que genera reparto de cargas y de beneficios.

No obstante, hasta la fecha de revisión del análisis realizado por Gallo, y, se puede decir hasta hoy, persiste un déficit habitacional y un crecimiento desordenado de la ciudad por más que se hayan adelantado esfuerzos institucionales para intervenir en el mercado inmobiliario, como en 1999 con la conformación de “MetroVivienda”, o las reformas institucionales llevadas a cabo en el año 2006, por la admi-

nistración distrital, para abrir los canales de participación y ampliar el escenario de acción del gobierno de la ciudad, con nuevas secretarías y oficinas; también la puesta en marcha de “Misión Hábitat por Bogotá” en el 2007 y otras acciones que responden a intenciones de un variado abanico de propósitos políticos, como lo enseñan los planes de desarrollo: “Por la Bogotá que queremos” 1998-2001, “Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2004, “Bogotá sin indiferencia” 2004-2008, “Bogotá positiva: para vivir mejor” 2008-2012, “Bogotá humana” 2012-2016, y “Bogotá mejor para todos” 2016-2020.

Durante este trascorrir se logra vislumbrar la idea en torno a

las decisiones y actuaciones urbanas generaban movilización de recursos públicos y privados. En esta línea, toda actuación normativa o física sobre el territorio implica el reconocimiento del cambio que sobre el valor del suelo tienen las decisiones normativas y de ordenamiento, así como también de la ejecución de obras públicas (Gallo, 2010, p. 84).

En ese sentido, se orientan de diferentes formas las acciones públicas para alcanzar objetivos políticos que, efectivamente, se entrecruzan con motivaciones económicas y sociales. Por ello, los instrumentos de la gestión del suelo han sido un elemento crucial para leer la ciudad, pues si bien la lucha, la protesta y la resistencia han sido herramientas utilizadas por algunas comunidades a la hora de definir o defender el territorio, la administración desde el lugar de las normas, de las vías judiciales y administrativas, ha dispuesto herramientas, al servicio de diferentes intereses que configuran la ciudad.

Así, el hecho de focalizar las acciones públicas —en tres zonas de la ciudad—, articular planes zonales, planes parciales y unidades de planeamiento zonal; son muestra de la vida atravesada por el arte de gobernar. Y la ciudad de Bogotá D.C. desde 1998 ha buscado un *“estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”* (Camou, 2001, p. 36.), bajo la fórmula de acción integral, conjunta o estratégica. Ya sea vía distribución de competencias, sostenibilidad y/o asociatividad, entre otras, contempladas en la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, para llevar a la práctica las intenciones expuestas en los planes de

desarrollo (tanto nacional como departamental y/o municipal), y sus lógicas de ordenamiento del territorio, con los instrumentos adelantados para ello.

Una muestra de lo anterior es el año 2003 para la ciudad de Bogotá D.C., como comenta Gallo (2010):

Con la revisión del POT del año 2003, la ciudad tomó la decisión política de elevar el suelo a la categoría de política pública, entendiendo este atributo como base de la gestión pública y privada sobre el territorio; bajo el principio de función pública del urbanismo, el distrito se fortaleció a fin de ejercer como autoridad de planificación, y reforzó su papel como actor activo de la transformación del territorio no sólo desde sus actuaciones sectoriales en servicios públicos y vías, sino también desde el punto de vista del ordenamiento y del montaje de operaciones urbanas (pp. 83-84).

Y según el análisis realizado, como se puede observar entre líneas en la figura 5, la ciudad de Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2017 presenta una continuidad de un sistema de planificación urbana, vía el uso permanente de algunos instrumentos y el desarrollo de otros, de acuerdo a las características y las potencialidades del territorio.

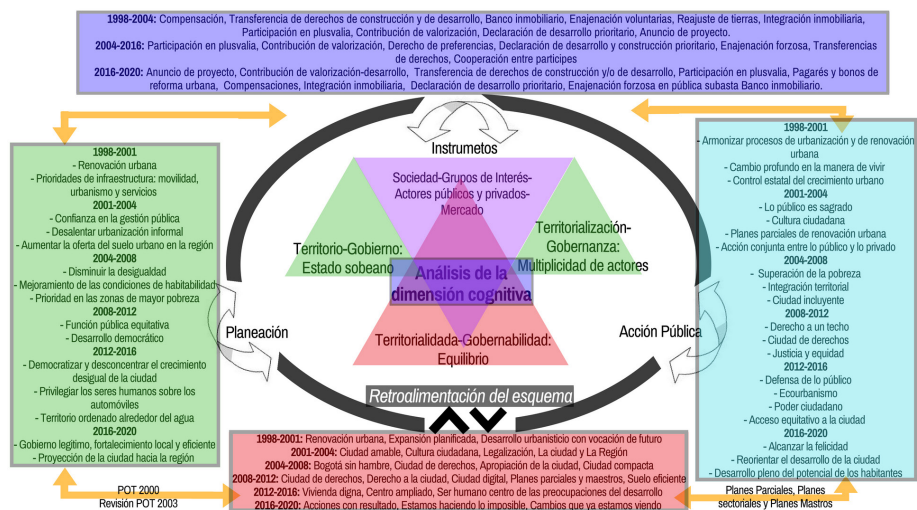


Figura 5. Bogotá como escenario complejo y dinámico entre 1998-2017

Fuente: Autor

En ese orden de ideas, la ciudad como escenario complejo y dinámico desde el análisis de los seis periodos de alcaldía en Bogotá, desarrolladas a profundidad en el texto de investigación del cual parte este artículo (Arias, 2016). Reúne, recordando lo explicado al principio, la *dimensión cognitiva* que aborda el referencial de cada administración, la *dimensión temporal* la cual reconoce la trayectoria en el tiempo de los diferentes instrumentos de la gestión del suelo usados en el territorio, la *dimensión espacial* encargada de rastrear la relación entre la acción pública, ya sea mediante instrumentos de planificación, financiamiento y/o gestión del suelo, con el espacio urbano, y, la *dimensión política* para enlazar el entramado de planeación, acción pública e instrumentos presentados en el análisis.

Permitiendo hacer una relectura del paso de las intenciones a las acciones, el cual expresa una serie de tensiones por el marco de referencia en el que se encuentran, producto de intenciones expresadas a largo plazo. Es decir, se ha logrado establecer la puesta en marcha de objetivos de un plan dispuesto en por lo menos cuatro periodos de administración para ser ejecutados, condicionando intenciones posteriores. En consecuencia, se halla una coordinación diacrónica de continuidades, más que de rupturas (Bejarano, 2012), en la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo.

Logrando responder la inquietud del inicio del documento en torno a la existencia de diferentes modelos de ciudad en el periodo 1998-2017 en Bogotá D.C., pues se identifica un atributo de coherencia implantado desde principio de siglo XXI con la formulación-adopción del POT para la ciudad, su respectiva revisión en el año 2003 y posteriores vínculos con los programas de ejecución de cada plan de desarrollo de las diferentes administraciones. Al respecto, es de gran importancia indicar la doble operación efectuada en el territorio desde las alcaldías de Peñalosa y Mockus; porque en principio efectúan una decodificación de lo real, luego elaboran una recodificación de lo real, y así establecen la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción (Muller, 2010). En ese sentido, se puede dar respuesta sobre los modelos de ciudad desarrollados en Bogotá D.C. afirmando que desde el año 2000 ha predominado un modelo de ciudad proveniente de las ideas de urbanismo, de desa-

rollo económico y de renovación urbana; que otorgan prioridad a la infraestructura con fines de agilizar los flujos del mercado.

Reflexiones y consideraciones finales

Vale la pena decir que en la ciudad de Bogotá D.C., bajo el modelo de ciudad adoptado, se han construido procesos sociales con intenciones de transformación, de reivindicación, de integración, de democratización y de desconcentración del crecimiento desigual de la ciudad, pero la *consolidación y efectividad del sistema de planificación urbana* en la estructura política del país y del Distrito Capital, ha garantizado la *prevalencia de un ordenamiento del territorio bajo el modelo de expansión, de marginalización y de exclusión*, por encima de otras formas de concebir el territorio (compacto, denso, etc.). Donde, además se ha dado apertura política a representaciones alternativas del poder para dirigir la ciudad, como los periodos de Garzón, Moreno y Petro, pero su acción pública al compararse desde los instrumentos de gestión del suelo, solo en principio ubican el uso de radicalidad para alcanzar el giro hacia la ciudad de derechos, con el uso de la expropiación administrativa y la enajenación forzosa.

Sin embargo, al igual que el intento por modificar el POT en el 2013, dichas medidas han sido suspendidas temporalmente. Los demás instrumentos de la gestión del suelo empleados por las administraciones alternativas son los mismos de las tradicionales, lo que demuestra la eficacia del sistema de planificación urbana adoptado y la determinación a largo plazo en la que se ha inscrito la ciudad de Bogotá D.C.

Para cerrar, sin tener conclusiones o últimas palabras al respecto, queda para el ámbito académico, en especial el *pensamiento americanista*, una invitación abierta a realizar futuros trabajos en este mismo horizonte de sentido, debido al carácter exploratorio en el que se desarrolla, producto de las miradas aisladas, adelantadas a cada uno de los elementos relacionados, es decir, a un lado se ha escrito sobre instrumentos de gestión del suelo, en otro, la gobernabilidad en el territorio y, más distante aún, los modelos de ciudad; y al integrarlos, todo lleva a sumarse a las conclusiones de autores como Maldonado (2000) Jaramillo (2007) y Gallo (2010), quienes, en ruptura con las tendencias “instrumentalistas” como las de García, Henao y Vaca

(2014), señalan la relevancia de la voluntad política para el desarrollo y la apropiación de los instrumentos de la gestión del suelo. Pero observa aspectos como la ausencia de socialización y de apropiación por parte de los ciudadanos, quienes, como actores destinatarios de la política del suelo de la ciudad, a su vez son constructores del territorio. Además, de un desconocimiento al respecto, lo cual impide el ejercicio pleno de participación en torno al direccionamiento de las decisiones tomadas desde la administración distrital y/o nacional en torno a la organización del territorio.

Desde ese punto de vista, en el caso de Bogotá las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) son un avance significativo en el país, al recoger y definir bajo unas características geográficas, ambientales e históricas; la posibilidad de desarrollar prácticas sociales de participación directa para los ciudadanos. No obstante, es necesario indicar que a ellas y en ellas debe existir cabida para las intenciones y acciones de todos y todas quienes habitan allí. Pues tal como se analiza en el caso de Bogotá D.C, las imágenes, las normas y los valores en torno a ella, son variables cada tres o cuatro años, sin embargo, en la práctica los instrumentos (de planificación, de financiamiento y de gestión) en torno al suelo conservan fija una intención de modelo de ciudad.

Referencias

- Arias, M. (2016). *Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad* (Tesis de maestría). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bagnera, P. (octubre de 2015). La construcción política y las políticas de hábitat: el derecho a la ciudad. En *Seminario Internacional "El derecho a la ciudad. Hacia un HABITAT III alternativo"*. Quito: FLACSO. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=0JSzau72j_A#t=24
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* (Tesis de maestría). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Burbano, F. (octubre de 2015). Las ciudades de Quito y Guayaquil frente al centro político nacional. *Seminario Internacional “El derecho a la ciudad. Hacia un HABITAT III alternativo”*. Quito: FLACSO. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=0JSzau72j_A#t=24
- Calvino, Í. (2003). *Las ciudades invisibles* (9ª ed.). España: Ediciones Siruela.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: FLACSO, IISUNAN y Plaza y Valdés S.A de C.V.
- Casasfranco, M. y Arcos, O. (2007). *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria de Hábitat.
- Commaille, J. (2016). Sociología de la acción pública. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo, J. Jolly y D. Soto Uribe (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 510-530) (A. C. González, J. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Equipo Gestión del Suelo (EGS). (2014). *Gestión del suelo, vivienda social y hábitat sostenible*. Medellín: Escuela de Hábitat –CEHAP–, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional De Colombia y Alcaldía de Medellín.
- Forum (2014), “Ciudad: la dimensión local de los derechos humanos” [en línea], disponible en: http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha4a6c.html?IdDoc=2801
- Gallo, I. (2010). Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma. En P. Torres Arzayús y M. C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia* (pp. 73-101). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, C., Henao, C. y Vaca, M. (2014). Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia. Análisis de caso. *DYNA*, 81(184), 217–224.

- Giraldo, F. (1997). La ciudad: la política del ser. En F. Giraldo y F. Viviescas (Comps.), *Pensar la ciudad* (pp. 3-20). Bogotá: Tercer mundo.
- Giraldo, F. (2007). La mano invisible del Estado. En PNUD Colombia (Ed.), *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá* (pp. 13-53). Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4. Bogotá D.C.: Editorial El Malpensante S.A.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hinestrosa, R. (2007). Prefacio. En Universidad Externado de Colombia (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 8-10). Bogotá: Universidad Externado de Colombia,
- Jaramillo, S. (2007). La política de uso del suelo en Bogotá y la ley 388. En PNUD Colombia (Ed.), *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá* (pp. 83-101). Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4. Bogotá D.C.: Editorial El Malpensante S.A.
- Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. En *XVII Congreso Internacional del CLAD "La Reforma del Estado y de la Administración Pública"*. Cartagena, Colombia: CLAD.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2016). Instrumento. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J. Jolly y D. Soto Uribe (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 163-168). (A. C. González, J. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lefebvre, H. (1976), *Espacio y política: el derecho a la ciudad, II*. Barcelona: Ediciones Península.

- Maldonado, M. (2000). *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto. Notas de clase preparadas*. Bogotá D.C.
- Maldonado, M. (2008). La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 3(7), 43-66.
- Monnet, J. (2010). Le territoire réticulaire. *Revista Anthropos*, (227), 91-104.
- Muller, P. (2007), Prólogo. En Universidad Externado de Colombia (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-14). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3ª ed.). (J. F. Jolly y C. S. Vargas, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2016). Referencial. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J. Jolly, y D. Soto Uribe (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 330-339). (A. C. González, J. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OECD. (2015). *The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.
- Puello, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 3, 30-57.
- Roa, L. (2011). *La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Roth, A. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Saldías, C. (2007), El suelo, una fuente de riqueza colectiva. En PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá* (pp. 55-69). Bogotá D.C: Editorial El Malpensante S.A, Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4.

Soja, E. (2004), Seis discursos sobre la postmetrópolis. En Ramos, Á. (edit.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 91–98). Barcelona: Ediciones UPC.

Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37