

Habitar el Borde: Políticas públicas y Segregación socioespacial

Inhabiting the Periphery:
Public Policies and Socio-spatial
Segregation

Habitar a periferia:
políticas públicas e segregação
socioespacial

Habiter la périphérie :
politiques publiques et ségrégation
sociospatiale

Fuente: Autoría propia

Autores

**Adriana María Rangel
Arenas**

Universidad de La Salle
 adrangel@unisalle.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-4139-9076>

**Juan Eduardo Chica
Mejía**

Universidad Jorge Tadeo Lozano
 juane.chicam@utadeo.edu.co
<http://orcid.org/0009-0003-3666-9470>

**Andrés Felipe Rueda
Téllez**

Universidad Jorge Tadeo Lozano
 andresf.ruedat@utadeo.edu.co
<http://orcid.org/0009-0004-2975-1251>

Recibido: 02/05/2025
Aprobado: 02/10/2025

Cómo citar este artículo:

Rangel Arenas, A. Chica Mejía, J.
 Rueda Téllez, A. (2025). Habitar el
 Borde: Políticas públicas y Segregación
 socioespacial. *Bitácora Urbano Territorial*,
 35(II): 43-58.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n3.120152>

Resumen

La producción de vivienda social en los bordes urbanos revela tensiones estructurales entre políticas habitacionales centradas en la reducción de costos y estandarización de diseños, estrategias de mitigación del riesgo en áreas ambientalmente sensibles y la persistencia de la segregación socioespacial, asociada a la ausencia de una planificación urbana integral de estas políticas, basada en la proximidad a servicios y equipamientos. Este estudio analiza el caso de Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá) mediante revisión de documentos de política pública y una encuesta aplicada a residentes sobre percepciones de habitabilidad, entorno y relaciones funcionales con el territorio. Los resultados evidencian que, pese a los instrumentos de política pública de vivienda social, persisten déficits cualitativos de la experiencia urbana, expresados en baja calidad de servicios, conectividad limitada, inseguridad percibida y condiciones inadecuadas de la vivienda, que reproducen procesos de segregación e inequidad espacial. Se requieren políticas públicas que equilibren el mercado de producción de vivienda con derechos fundamentales, priorizando ubicaciones más centrales y calidad habitacional, para transformar la vivienda social en un instrumento efectivo de equidad urbana.

Palabras clave: vivienda, zona urbana, segregación socioespacial, territorios de borde, desarrollo urbano

Autores

Adriana María Rangel Arenas

Arquitecta. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister Scientiarum en Vivienda y Urbanismo. Experiencia Docente Universitaria de 25 años entre las Instituciones: Universidad de la Salle, Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, Universidad Antonio Nariño y La Universidad del Zulia. Miembro del Laboratorio de Vivienda y Hábitat de la Universidad de la Salle. Investigadora activa (2004-2025) líneas de investigación; Planificación y desarrollo rural, Territorio urbano, Vivienda y hábitat, Territorios rurales en zonas vulnerables, Gestión del riesgo en zonas afectadas por inundaciones, Gestión del conocimiento través de la Metacognición, Estrategias Didácticas Comunitarias, Gerencia del Conocimiento.

Juan Eduardo Chica Mejía

Profesor titular del Área Académica de Arquitectura y Hábitat de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y líder del Urban Lab Bogotá Región. Es arquitecto por la Universidad Nacional de Colombia; magíster en Gestión y Valoración Urbana y en Desarrollo Urbano y Territorial por la Universidad Politécnica de Cataluña; y Doctor en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica por la misma universidad, con una estancia doctoral en el Departamento de Geociencias y Geografía de la Universidad de Helsinki. Ha trabajado en diversos proyectos de investigación y consultoría, abordando temas como la crisis climática, la movilidad sostenible y la regeneración de espacios públicos, así como los distritos creativos y el impacto de la cultura en políticas de crecimiento y desarrollo urbano.

Andrés Felipe Rueda Téllez

Arquitecto de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Tiene experiencia en investigación en análisis de datos geoespaciales y en la aplicación de herramientas basadas en datos para el desarrollo urbano sostenible. Sus áreas de interés incluyen el análisis urbano cuantitativo, los estudios sobre segregación socioespacial y la planificación y el diseño urbano con enfoque regenerativo.

Abstract

The production of social housing on urban borders reveals structural tensions between housing policies focused on cost reduction and design standardization, risk-mitigation strategies in environmentally sensitive areas, and the persistence of socio-spatial segregation linked to the absence of comprehensive urban planning based on proximity to services and amenities. This study examines the case of Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá) through a review of public policy documents and a survey administered to residents about their perceptions of habitability, the surrounding environment, and functional relationships with the territory. The findings show that, despite social housing policy instruments, there remain significant qualitative deficits in the urban experience—poor service quality, limited connectivity, perceived insecurity, and inadequate housing conditions. The study calls for integrated public policies that balance the housing production market with fundamental rights, prioritize more central locations and housing quality, and reposition social housing as an effective instrument of urban equity.

Keywords: housing, urban areas, socio-spatial segregation, urban edge territories, urban development

Résumé

La production de logements sociaux en périphérie urbaine révèle des tensions structurelles entre des politiques de l'habitat axées sur la réduction des coûts et la standardisation des conceptions, les stratégies de réduction des risques dans les zones environnementalement sensibles, et la persistance de la ségrégation sociospatiale liée à l'absence d'une planification urbaine intégrée fondée sur la proximité des services et équipements. Cette étude analyse le cas de Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá) à partir d'un examen des documents de politique publique et d'une enquête menée auprès des habitants sur leurs perceptions de l'habitabilité, de l'environnement et des relations fonctionnelles avec le territoire. Les résultats montrent que, malgré les instruments de politique publique pour le logement social, subsistent d'importants déficits qualitatifs dans l'expérience urbaine — faible qualité des services, connectivité limitée, insécurité perçue et conditions de logement inadéquates. L'étude souligne la nécessité de politiques publiques intégrées capables d'équilibrer le marché de la production de logements avec les droits fondamentaux, de privilégier des localisations plus centrales et une meilleure qualité résidentielle, et de faire du logement social un véritable instrument d'équité urbaine.

Resumo

A produção de habitação social nas bordas urbanas revela tensões estruturais entre políticas habitacionais focadas na redução de custos e padronização de projetos, estratégias de mitigação de riscos em áreas ambientalmente sensíveis e a persistência da segregação socioespacial, associada à ausência de um planejamento urbano integrado baseado na proximidade a serviços e equipamentos. Este estudo analisa o caso de Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá) por meio da revisão de documentos de políticas públicas e de uma pesquisa aplicada aos moradores sobre suas percepções de habitabilidade, do entorno e das relações funcionais com o território. Os resultados mostram que, apesar dos instrumentos de política pública de habitação social, persistem importantes déficits qualitativos na experiência urbana — baixa qualidade dos serviços, conectividade limitada, insegurança percebida e condições inadequadas das moradias. O estudo defende a necessidade de políticas públicas integradas que equilibrem o mercado de produção habitacional com os direitos fundamentais, priorizem localizações mais centrais e a qualidade habitacional, e transformem a habitação social em um instrumento eficaz de equidade urbana.

Palavras-chave: habitação, área urbana, segregação socioespacial, territórios de borda, desenvolvimento urbano



Mots-clés : logement, zone urbaine, ségrégation socio-spatiale, territoires frontaliers, développement urbain

Introducción

Este artículo aborda la discusión en torno a las políticas públicas de vivienda social en áreas de borde, poniendo en tensión las prácticas en la producción de este tipo de vivienda dirigidas a la reducción de costos y estandarización de diseños con las estrategias de mitigación del riesgo en áreas ambientalmente sensibles y la persistencia de la segregación socioespacial, asociada a la ausencia de una planificación urbana basada en la proximidad a servicios y equipamientos.

La vivienda social en territorios de borde urbano representa un desafío multidimensional para las ciudades latinoamericanas, en particular para Bogotá, donde la presión demográfica, la dinámica del mercado inmobiliario y las políticas públicas convergen en contextos de alta vulnerabilidad socioespacial. Este fenómeno se caracteriza por tensiones persistentes entre los objetivos de inclusión social y la lógica de mercado, que busca optimizar costos mediante la estandarización y la localización en áreas de menor valor, generalmente periféricas y con déficit en servicios y equipamientos urbanos.

El caso de Rincón de Bolonia, en la localidad de Usme, en Bogotá, permite ilustrar estas tensiones a través del análisis crítico de los instrumentos normativos y la percepción directa de los habitantes sobre su vivienda y entorno. Si bien existen avances normativos en términos de instrumentos de planificación territorial dirigidos a mitigar riesgos y mejorar la calidad de vida, persisten brechas significativas que refuerzan la segregación socioespacial, evidenciada en la precariedad de la infraestructura, la limitada conectividad y la inseguridad percibida.

Este artículo aborda la discusión en torno a las políticas públicas de vivienda social en áreas de borde, poniendo en tensión las prácticas en la producción de este tipo de vivienda dirigidas a la reducción de costos y estandarización de diseños con las estrategias de mitigación del riesgo en áreas ambientalmente sensibles y la persistencia de la segregación socioespacial, asociada a la ausencia de una planificación urbana basada en la proximidad a servicios y equipamientos. Se parte de la hipótesis de que las políticas públicas de construcción de vivienda social en áreas de borde, más que contribuir efectivamente a procesos de inclusión de población vulnerable, está contribuyendo a procesos de segregación socioespacial por la ausencia de servicios urbanos de proximidad, la mayor distancia a centros de trabajo y los procesos de estandarización de la vivienda. Este estudio analiza el caso de Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá) mediante revisión de documentos de política pública y una encuesta aplicada a residentes sobre percepciones de habitabilidad, entorno y relaciones funcionales con el territorio. De esta manera, se construye un marco que fundamenta el análisis crítico del caso de estudio, a partir de la interacción entre realidad territorial, normativas urbanas y percepción social.

Segregación Socioespacial y Dinámicas de Crecimiento de los Bordes Urbanos

Las bases teórico-conceptuales de este estudio se sostienen en la comprensión de la segregación socioespacial y las dinámicas particulares de crecimiento de los territorios de borde urbano, donde se manifiestan con fuerza las tensiones estructurales entre las políticas públicas de vivienda y la lógica del mercado inmobiliario. La segregación no solo debe entenderse desde una perspectiva cuantitativa o espacial, sino también desde su dimensión simbólica y cualitativa, que impacta la inclusión social, la identidad y la calidad de vida de los habitantes.⁽³⁾

La segregación socioespacial hace referencia a la tendencia de los grupos sociales a organizarse y distribuirse en el espacio de manera desigual, generando zonas homogéneas internamente, pero con fuertes disparidades entre ellas. Según Pérez (2017), la segregación en los bordes urbanos debe entenderse no solo como un fenómeno espacial, sino también como una exclusión simbólica, que afecta la identidad, la integración social y el acceso equitativo a servicios básicos. En su estudio en Bogotá, este autor destaca que la percepción de seguridad y la inclusión simbólica son categorías esenciales para construir índices cualitativos que reflejen las realidades de estos territorios. De esta forma “(...) la segregación en bordes urbanos no solo se mide por índices cuantitativos, sino por la calidad de vida que experimentan los residentes en términos de inclusión simbólica” (Pérez, 2017, p. 45).

La segregación socioespacial en territorios de borde debe entenderse desde una perspectiva que articule tanto las políticas públicas de ordenamiento del territorio, especialmente desde las políticas de vivienda social, como las lógicas del mercado inmobiliario. En este sentido, las políticas públicas de vivienda social en Colombia, aunque están orientadas a promover la inclusión y reducir el déficit habitacional, enfrentan limitaciones estructurales cuando se interceptan con la lógica del mercado inmobiliario, que conducen potencialmente a inequidades espaciales en la habitabilidad y calidad de vida de los habitantes, y por tanto a procesos de segregación socioespacial y marginalización.

Factores que inciden en los Procesos de Segregación

Los procesos de segregación socioespacial en contextos urbanos están influenciados por múltiples factores interrelacionados que reflejan desigualdades estructurales en la organización social, económica y territorial. Estas desigualdades están asociadas con limitaciones en la conectividad física y digital, deficiencias en la infraestructura y en la calidad de la vivienda, así como en accesibilidad a diferentes servicios urbanos. En síntesis, factores económicos, sociales, políticos y espaciales están detrás de las causas de este fenómeno.

Los procesos de segregación urbana son fenómenos influenciados por varios factores clave que los exacerbaban en el espacio urbano. Las diferencias en ingresos y riqueza limitan la capacidad de ciertos grupos para habitar zonas con mejor acceso a servicios y oportunidades. Las áreas con mayores costos de vivienda excluyen económicamente a poblaciones vulnerables, generando zonas homogeneizadas por nivel socioeconómico. De esta manera, las

desigualdades económicas son la base material que genera segregación residencial y limita el acceso equitativo al espacio urbano. Los desarrolladores y agentes privados tienden a enfocar sus inversiones en zonas rentables que atraen consumidores con mayor capacidad económica, lo cual incrementa la valorización del suelo y desalienta el desarrollo de vivienda asequible en áreas centrales o bien ubicadas. Según Parias (2006), “la segmentación obedece a las diferentes lógicas de funcionamiento de los submercados relacionadas con las estrategias de acceso al suelo, explicando la estructura de los mercados y sus sistemas de formación de precios” (Parias, 2006, p. 220). Esto genera una polarización espacial evidente, como la diferencia norte-sur en Bogotá, que refuerza la segregación y la exclusión económica territorial.

Los factores socioculturales inciden directamente en los procesos de segregación socioespacial, manifestándose en la diferenciación de grupos sociales en el espacio urbano y en las barreras que restringen su acceso a oportunidades y recursos básicos. Según Brito Escobar (2022), “las barreras simbólicas y territoriales se expresan a través de estigmas sociales asociados al lugar de residencia, agravando la exclusión de grupos como mujeres indígenas, migrantes y personas en situación de vulnerabilidad” (Brito Escobar, 2022, p. 3). Este fenómeno no solo restringe físicamente la integración de estas comunidades a zonas segregadas, sino que también afecta su sentido de pertenencia, identidad y participación social, perpetuando dinámicas de exclusión y marginación. La exclusión social relacionada con la segregación territorial alimenta y es alimentada por desigualdades estructurales en el acceso a servicios, empleo, salud y educación, creando un ciclo difícil de romper. Como señala Domínguez (2023), “la exclusión residencial se traduce en un acceso desigual a los recursos urbanos, limitando el desarrollo socioeconómico y ampliando la brecha entre los sectores privilegiados y marginados” (Domínguez, 2023, p. 55). De esta forma, la segregación sociocultural no solo implica separación física, sino también exclusión simbólica, donde los grupos marginados enfrentan estigmatización y falta de reconocimiento dentro de la ciudad.

En este marco, las decisiones de planificación urbana, zonificación, regulación de viviendas y distribución de infraestructura impactan decisivamente en los procesos descritos. Instrumentos de política pública en relación con la gestión del suelo, como los planes de ordenamiento territorial, entre otros, pueden tanto mitigar como exacerbar los procesos de segregación socioespacial, dependiendo de la manera en que se diseñen, implementen y regulen. Como argumenta Zimmermann (2018), “el Estado debe intervenir para orientar el comportamiento de los agentes privados, con el propósito de reducir la segregación a través de la mezcla social en el espacio, promover identidades culturales positivas y desmontar

los estigmas territoriales que afectan a barrios vulnerables" (Zimmermann, 2018, p. 223). Esto implica que las políticas de vivienda, ordenamiento territorial y gestión del suelo deben enfocarse no solo en la provisión de unidades habitacionales, sino también en garantizar calidad, ubicación estratégica, infraestructura y servicios que contribuyan a la integración social y urbana.

Segregación Residencial y Procesos de Marginalización

La vivienda social en Colombia se ha convertido en un campo de tensiones entre los objetivos públicos de inclusión y las dinámicas del mercado inmobiliario, que priorizan la rentabilidad sobre la integración urbana. Estas tensiones se materializan en las zonas periféricas, especialmente de las grandes ciudades, donde se observan grandes movimientos de familias esperanzadas por nuevas oportunidades, pero las realidades de estos territorios son complejas y el bajo costo del suelo contrasta con la precariedad en la dotación de servicios y equipamientos. Esta realidad reproduce la segregación socioespacial al relegar a poblaciones vulnerables a zonas desconectadas de los centros urbanos, donde el acceso a empleo, educación y salud requiere desplazamientos prolongados. En ciudades como Bogotá, Barranquilla o Ciudad de México, los residentes de vivienda social en la periferia gastan hasta un 50% más en transporte que quienes viven en áreas consolidadas, profundizando su exclusión económica (Libertun & Iglesias, 2017, p. 4).

En Ciudad de México, Salinas (2019) observa que "el mercado formal de vivienda en la periferia se centra en producción económica, confinando a los sectores populares a áreas sin infraestructura" (p. 2). Este patrón se repite en Bogotá, donde proyectos como Rincón de Bolonia, en Usme, se ubican en zonas con alto riesgo geológico y acceso restringido a servicios básicos, perpetuando ciclos de pobreza. Pérez (2019) destaca que "la estandarización de viviendas en zonas periféricas profundiza la segregación al ignorar las necesidades culturales de las comunidades" (Pérez 2019, p. 112).

En Quito, los cambios significativos en el uso y funcionalidad del suelo, especialmente en la antigua zona del aeropuerto, han generado procesos claros de segregación socioespacial. Añazco Calderón (2020) señala que "la reforma en la funcionalidad territorial de la zona del antiguo aeropuerto de Quito, junto con la influencia de un mercado inmobiliario poco regulado, ha producido patrones espaciales que consolidan la segregación de grupos socioeconómicos bajos, relegándolos a entornos con baja accesibilidad a servicios colectivos de educación, cultura y recreación" (p. 14).

En Santiago de Chile, la alta segmentación del mercado inmobiliario ha fomentado la construcción de barrios homogéneos desde el punto de vista socioeconómico, limitando el acceso de los sectores vulnerables a espacios urbanos con servicios adecuados y oportunidades para el desarrollo laboral e integral. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2017) destaca que "la segmentación residencial en los territorios metropolitanos chilenos se traduce en un reforzamiento de la exclusión social y territorial, configurando un mosaico urbano altamente fragmentado" (p. 7). Estos casos ilustran cómo la segregación socioespacial en la región no solo obedece a dinámicas económicas, sino que también implica la necesidad de enfoques integrales para restablecer la equidad y la inclusión en el desarrollo urbano.

En síntesis, la segregación residencial y los procesos de marginalización en la vivienda social en Latinoamérica reflejan un complejo entramado de tensiones entre la intención de las políticas públicas de garantizar inclusión y las realidades del mercado inmobiliario que priorizan la rentabilidad económica. Esta contradicción no solo se materializa en la ubicación de proyectos habitacionales en zonas periféricas y con baja provisión de servicios, el límite de acceso a empleo, educación y salud, sino que también impone cargas económicas adicionales a las poblaciones más vulnerables debido a los altos costos y tiempos de desplazamiento.

Metodología

Metodológicamente, esta investigación se sustenta en dos fuentes de información complementarias; primero, se hace un análisis de documentos de política pública relacionados con vivienda social y ordenamiento del territorio, con el fin de comprender el marco normativo, los instrumentos de planificación y las lógicas institucionales que configuran la producción de vivienda. En segundo lugar, se aplica una encuesta estructurada a los habitantes del caso de estudio, diseñada como un instrumento de consulta e interacción que permite identificar la experiencia cotidiana de los habitantes en el territorio. La encuesta se organiza en seis categorías clave: acceso a servicios y equipamientos; conectividad y movilidad; percepción sobre la calidad de la vivienda; seguridad y convivencia; participación y organización comunitaria, y sentido de pertenencia e identidad. Este enfoque mixto, de carácter cuantitativo, es esencial para articular la dimensión institucional con la vivencial, revelando las brechas entre el diseño de políticas y la realidad urbana percibida por los habitantes.

CASO DE ESTUDIO RINCÓN DE BOLONIA (USME)



Figura 1. Caso de estudio Rincón de Bolonia, Usme

Fuente: Elaboración propia.

Revisión de Instrumentos de Política Pública

Para la revisión de instrumentos de política pública se plantea una codificación con base a dimensiones y subdimensiones específicas que proporcionan un marco estructurado para evaluar el peso de distintos aspectos en los instrumentos de política pública, la provisión y calidad de la vivienda social y la configuración territorial.

A través del software MAXQDA^[1] de codificación de documentos, se identifica la mayor relevancia de estas dimensiones y subdimensiones de análisis por su mayor número de apariciones en los documentos analizados y diferentes asociaciones. Se analizan seis documentos de política pública, dos de escala nacional, como son: la ley 3 de 1991 y la ley 2079 de 2021, las cuales obedecen a disposiciones en materia de vivienda y hábitat; y cuatro de escala local, que son el Plan de Ordenamiento Territorial

(POT) de Bogotá de 2004 (Decreto 190); el POT vigente de 2021 (Decreto 555); El Plan de Manejo Ambiental de Usme, y el Plan de Manejo del parque Entrenubes y la quebrada Santa Librada, que colindan con el caso de estudio.

La codificación contempla las dimensiones y subdimensiones relacionadas con la vivienda misma, tales como área mínima, población objetivo, déficit cuantitativo y cualitativo, entre otras. En segundo lugar, se plantean dimensiones de conectividad, destacando elementos como transporte público, accesibilidad y movilidad sostenible, fundamentales para garantizar la integración funcional de los territorios. En tercer lugar, se plantean dimensiones relacionadas con el análisis que los documentos de política pública tienen respecto de la construcción de capital social, destacando la cobertura de equipamientos. Finalmente, se contemplan subdimensiones bajo la dimensión de servicios ambientales, que incluyen respuestas a riesgos naturales (inundación, incendios, remoción en masa, consolidación de infraestructura verde), y aspectos relacionados con la respuesta a escenarios de cambio climático. Esta codificación permite una visión multidimensional de las políticas públicas, facilitando la identificación de fortalezas y debilidades frente a los temas de análisis.

[1] Este software facilita el desarrollo de un enfoque metodológico mixto que integra el análisis de textos. Mediante este proceso, es posible categorizar sistemáticamente el contenido de las políticas públicas, generando una matriz que visibiliza qué temas reciben mayor atención en éstas, y cuales, a pesar de ser relevantes para la investigación y el estado del arte, permanecen rezagados.

Se aplicó un formulario encuesta a la comunidad de Rincón de Bolonia, a través de dos vías: aplicación en campo y vía correo electrónico. Se aplicaron 50 encuestas. El análisis de las categorías definidas para el proyecto de investigación integra dimensiones clave de la experiencia urbana y residencial en vivienda social, abordando desde la percepción de la calidad y cobertura de servicios públicos y equipamientos comunitarios, hasta la satisfacción con la conectividad, movilidad y características físicas de la vivienda. Estos alcances incluyen también la valoración del sentido de seguridad y convivencia, el grado de participación y organización comunitaria, y la apropiación e identidad, incorporando la percepción sobre estigmatización o discriminación. En conjunto, estas variables permiten entender el bienestar y las dinámicas sociales, físicas y simbólicas que configuran la calidad de vida y los procesos de integración o segregación en entornos residenciales urbanos. El análisis de las encuestas se hizo en el software SPSS.

Caso de estudio: Rincón de Bolonia, Usme

Rincón de Bolonia se localiza en la localidad de Usme, al suroriente de Bogotá. Este corresponde con un proyecto de vivienda social construido en 2015. Representa un caso paradigmático que permite analizar la configuración del hábitat social en zonas periféricas y los mecanismos que reproducen o disputan procesos de segregación socioespacial.

El crecimiento urbano reciente de Bogotá se ha expresado con fuerza en los bordes urbanos donde convergen presiones de expansión residencial y objetivos de protección ambiental. El POT vigente (Decreto 555 de 2021) reconoce estos bordes como ámbitos prioritarios, propone intervenciones integrales y orienta la contención de la expansión mediante instrumentos de planificación y tratamiento del suelo. No obstante, estudios recientes evidencian una brecha entre lo planificado y las dinámicas efectivas, ya que la expansión periférica ha tendido a desbordar lo previsto por los instrumentos de uso del suelo, con patrones de suburbanización y conversión de suelos rurales (Salazar & Estrada, 2022).

El plan que da lugar al caso de estudio (adoptado mediante el Decreto Distrital 596 de 2009 de la Secretaría Jurídica Distrital, 2009) fue concebido como una estrategia integral de transformación urbana sobre un área bruta de 38,4 hectáreas y un área útil urbanizable del 61.6%. Está delimitado por la Quebrada Santa Librada y suelos de protección ambiental, como el Parque Entre Nubes (ver Figura 1).

Originalmente, en Rincón de Bolonia se proyectaron 2,398 viviendas, y en 2015 se sumaron 962 unidades de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) adicionales como resultado del incremento en el índice de edificabilidad; todas ellas construidas en régimen de propiedad horizontal, con alturas de hasta siete pisos sin ascensor. Las VIP son un tipo de vivienda social en Colombia, destinadas a población en situación de pobreza o vulnerabilidad. Este tipo de viviendas son subsidiadas total o parcialmente por el Estado, a través de programas públicos.

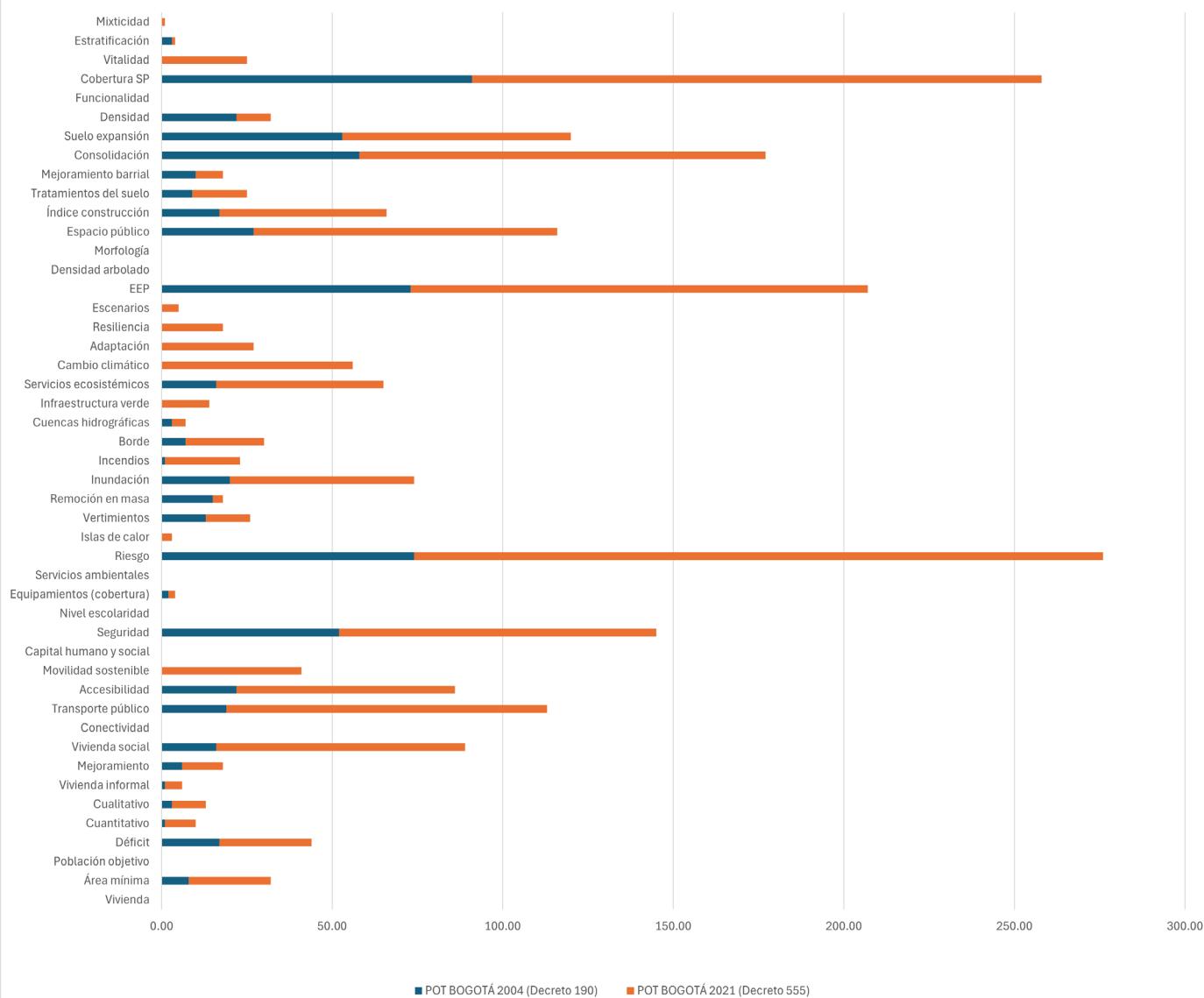
En este trabajo, el análisis se hace sobre un total de 988 viviendas, que corresponden al conjunto habitacional Rincón de Bolonia. Este conjunto estaba originalmente destinado a población víctima del conflicto armado, hogares en situación de pobreza extrema, personas en condición de discapacidad y adultos mayores. La tenencia es mayoritariamente en propiedad, aunque se han evidenciado procesos informales de arriendo y reventa, que distorsionan el objetivo social del proyecto (Secretaría Distrital de Hábitat, 2012).

Desde una perspectiva físico-ambiental, el polígono presenta una localización estratégica pero altamente sensible. Forma parte de la Estructura Ecológica Principal (EEP) de Bogotá, atravesado por la Quebrada Santa Librada, y limitado por la Quebrada Bolonia. Su área de influencia directa incluye zonas protegidas como el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entre Nubes. Desde el punto de vista socioespacial, el proyecto presenta una población altamente heterogénea y en situación de vulnerabilidad: hogares encabezados por mujeres, personas desplazadas, trabajadores informales y jóvenes desempleados.

Resultados

A través de la revisión documental y el trabajo de campo, se han identificado datos de entrada importantes para la reflexión y discusión, enmarcados en dos líneas estratégicas: las políticas públicas y la perspectiva de las comunidades que habitan los territorios de borde en su relación con la estructura y la complejidad del territorio, desde una mirada integral entre las realidades territoriales y la configuración normativa de las políticas públicas sobre la vivienda social.

GRÁFICO COMPARATIVO DE DOCUMENTOS

**Figura 2.** Matriz comparativa POT (Decreto 190 de 2004) y POT (Decreto 555 de 2021)

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de Política Pública

La política pública como herramienta de planificación y gestión define parámetros importantes en la toma de decisiones sobre la configuración físico espacial del territorio. De ahí la importancia de realizar el análisis de estos instrumentos, con el objeto de entender su alcance e impacto en los procesos de segregación socioespacial estudiados.

En este sentido, tras la codificación de los instrumentos de política pública analizados se llega a una frecuencia cercana a las tres mil citas, es decir, que las dimensiones y

subdimensiones analizadas en su conjunto se mencionan aproximadamente esa cantidad de veces en la suma de los documentos analizados, observándose en estos un especial interés por la atención a riesgos ante escenarios de cambio climático, así como a estrategias de consolidación urbana, por la importancia que se le da a cobertura de servicios públicos.

Al codificar y analizar los documentos de los POT de Bogotá (Decreto distrital 190 del 22 de junio de 2004) y su actualización (Decreto distrital 555 de 2021), es posible evidenciar cómo el POT vigente evidencia ciertos cambios de enfoque, destacándose términos como movilidad

sostenible, cambio climático, adaptación y resiliencia, ausentes en el POT de 2004 (ver Figura 2). Estos hallazgos ponen en evidencia la importancia de este instrumento como un elemento de regulación y gestión del equilibrio ambiental en el crecimiento y desarrollo urbano de Bogotá, sin embargo, no arrojan claridad sobre los efectos e impactos que la verticalización y alta densificación de los bordes urbanos, fundamentalmente por la construcción de vivienda social, tienen en estrategias de ordenamiento del crecimiento frente a la mitigación de riesgos en los ecosistemas naturales de borde.

Específicamente, a partir del análisis de los documentos normativos se configura un mapeo en el que se puede expresar, por una parte, en las políticas nacionales de vivienda social, un avance hacia una visión más holística, que incorpora consideraciones sobre el entorno urbano, la funcionalidad de los espacios y los aspectos sociales frente a la provisión de vivienda. En específico, la Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones en materia de vivienda y hábitat, se concentra casi exclusivamente en aspectos de vivienda, con muy pocas consideraciones sobre funcionalidad, servicios ambientales o morfología; mientras que la Ley 2079 de 2021, por la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, muestra una distribución más diversa de códigos, lo que sugiere un enfoque más integral del tema de vivienda y hábitat. Si bien la vivienda sigue siendo el tema central en esta ley, hay una mayor consideración de aspectos como funcionalidad, morfología y capital social. (Ley 2079 de 2021).

Por otra parte, en los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá, se observa una evolución hacia una visión más integral del ordenamiento urbano, ya que, mientras el documento del POT (Decreto 190 de 2004) muestra una distribución notablemente equilibrada de todos los códigos, lo que refleja su naturaleza como instrumento integral de ordenamiento territorial que abarca múltiples dimensiones del desarrollo urbano, el POT vigente (Decreto 555 de 2021) demuestra una cobertura de términos relevantes significativamente mayor respecto al POT de 2004, demostrando que hay un enfoque más integrado y detallado del ordenamiento territorial de la ciudad, reflejando un cambio hacia un enfoque más multidimensional y adaptado a problemáticas de orden ambiental y social contemporáneas. En ese sentido, observamos como se desarticulan los planes de manejo ambiental analizados, ya que el de Usme muestra un enfoque orientado hacia los servicios ambientales, lo que es coherente con su naturaleza como instrumento de gestión ambiental y mitigación del riesgo, mientras que el Plan de Manejo Ambiental del parque de montaña Entrenubes y la Quebrada Santa Li-

brada, colindantes con el caso de estudio, muestra un enfoque que prioriza aspectos morfológicos –posiblemente relacionados con la configuración espacial y características físicas del territorio y servicios ambientales–, lo cual es coherente, por tratarse de una subcuenca que colinda con un área urbana altamente densificada como es la zona de estudio.

Encuesta a Residentes de Vivienda Social caso de estudio Rincón de Bolonia, Usme

La encuesta a residentes del caso de estudio muestra que la mayor parte de la población tiene niveles de formación que dificultan su incorporación a un entorno laboral competitivo, solo el 32% de los encuestados tiene una formación técnica, tecnológica o universitaria y cerca del 25% solo cuenta con estudios de primaria incompleta. La mayor parte de los habitantes (77%) son propietarios, condición que potencialmente podría facilitar su mayor arraigo sobre este territorio. A continuación, atendiendo a las categorías sobre las que se construye la encuesta, se presentan los principales hallazgos derivados de la aplicación de este instrumento.

Acceso a Servicios y Equipamientos

La percepción sobre la calidad de los servicios públicos evidencia una marcada polarización entre valoraciones positivas y negativas, lo cual puede interpretarse como un reflejo de las desigualdades territoriales existentes en contextos urbanos fragmentados. El alto porcentaje de personas que califican los servicios como ‘malos’ o ‘muy malos’ (aproximadamente 46%) sugiere una fuerte concentración de experiencias de precariedad. Estas áreas, históricamente excluidas de los procesos de planificación y dotación equitativa de infraestructura, tienden a presentar déficits en el acceso regular, asequible y de calidad a servicios. Esta situación pone en tensión el principio de universalidad del derecho a la ciudad, evidenciando que, en las periferias, la ciudadanía experimenta una forma incompleta de satisfacción de servicios urbanos básicos. Frente a la percepción sobre la presencia de amenidades en el área de relaciones de proximidad, la cual podría definirse como el área del barrio, una parte significativa de las personas encuestadas (alrededor del 49%) considera ‘buena’ la presencia y calidad de espacios como bancos, tiendas o ‘pagadiarios’. Sin embargo, un porcentaje importante (cerca del 31%) manifiesta que la calidad es ‘mala’, y otro 17% la califica como ‘muy mala’, lo que indica una disparidad importante en la experiencia cotidiana del acceso a servicios de abastecimiento y transaccio-

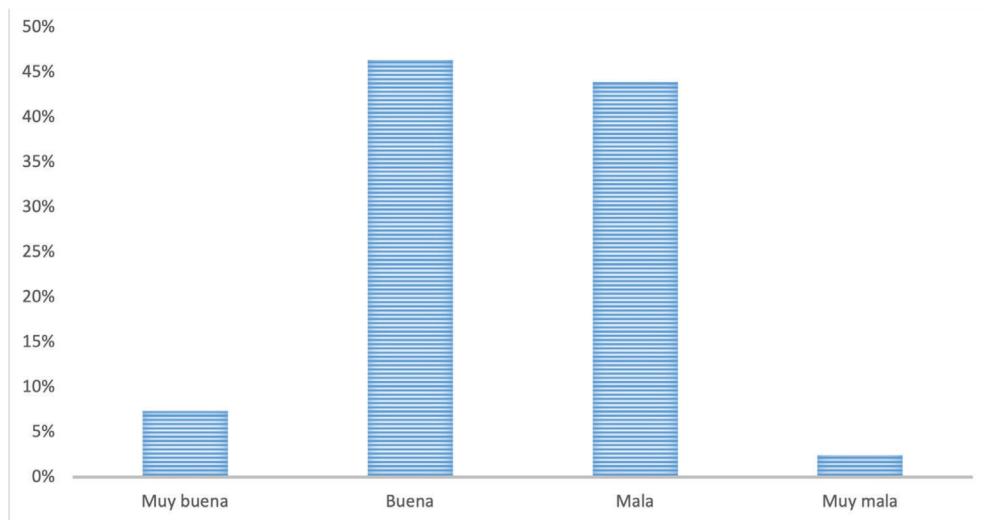
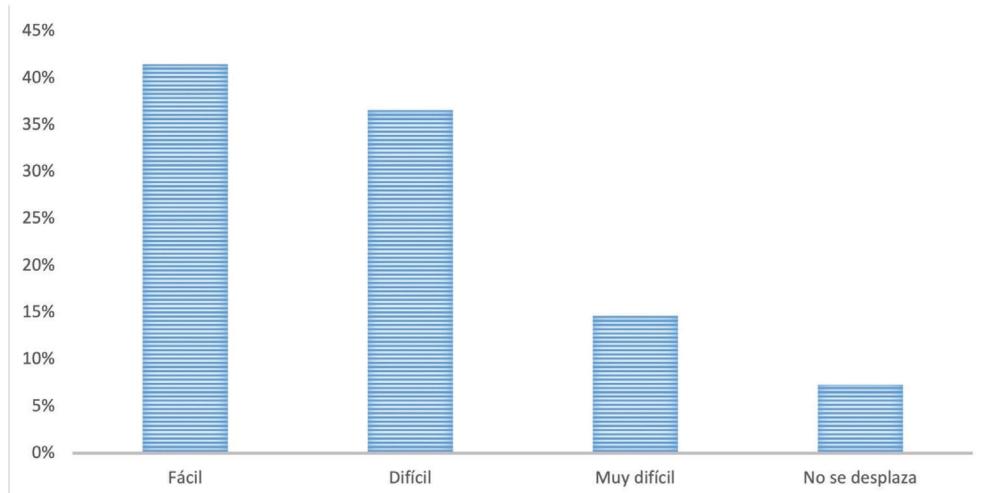
Nivel de percepción sobre la calidad de servicios públicos

Percepción sobre la existencia de servicios, como bancos y tiendas en el “barrio”


Figura 3. Percepción sobre la calidad y existencia de servicios y amenidades

Fuente: Elaboración propia.

nes económicas. En este sentido, la valoración negativa no solo expresa carencias materiales, sino también una experiencia urbana marcada por la exclusión en el acceso a algunos servicios urbanos. La falta de bancos, tiendas organizadas o canales de pago seguros obliga a los habitantes a desplazamientos largos y costosos para satisfacer necesidades básicas, lo que profundiza dinámicas de inequidad urbana (ver Figura 3).

Conectividad y Movilidad

La conectividad física y digital en áreas de borde puede ser un factor altamente determinante de condiciones de segregación e inequidad espacial. En ese sentido, una proporción considerable de las personas encuestadas (alrededor del 41%) percibe como ‘fácil’ el desplazamiento hacia otras partes de la ciudad, también se destaca una alta percepción de dificultad: aproximadamente el 37% lo considera ‘difícil’, el 15% ‘muy difícil’ y cerca del 7% manifiesta no desplazarse. La dificultad para desplazarse limita el acceso a oportunidades laborales, educativas, culturales y de servicios, profundizando factores que conducen a la reproducción de la desigualdad social (Harvey, 2013).

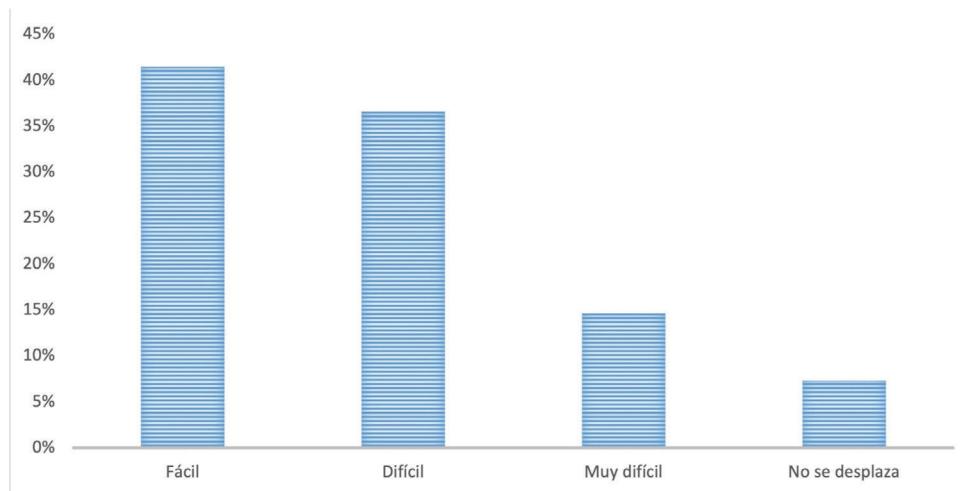
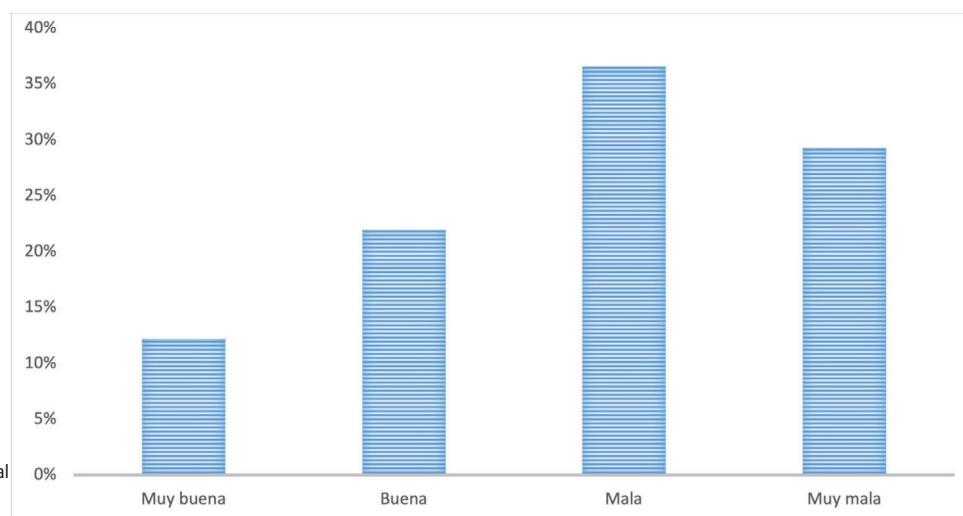
Percepción sobre la conectividad física con el resto de la ciudad.

Percepción sobre la calidad de la conectividad digital


Figura 4. Percepción sobre la conectividad física y digital
Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, las personas encuestadas muestran una alta dependencia para sus movimientos diarios del transporte público (52%) y del desplazamiento a pie (32%). Otros medios como la bicicleta no son relevantes, lo cual está reflejando claramente la ausencia de infraestructuras adecuadas, al igual que las difíciles condiciones topográficas del territorio. En barrios periféricos, el acceso deficiente a servicios digitales no solo limita las posibilidades de conectividad para la comunicación cotidiana, sino que restringe el acceso a oportunidades educativas, laborales y de participación ciudadana digital. Los resultados muestran una mayoría significativa (68%) que percibe como ‘malo’ (36%) o ‘muy malo’ (32%) el servicio de internet en la zona, reafirmando que las infraestructuras digitales tienden a consolidarse en territorios de alta rentabilidad o centralidad, marginando espacialmente a las periferias (ver Figura 4).

Percepción sobre la Calidad de la Vivienda

El déficit cualitativo en la vivienda social es un aspecto determinante en la generación de procesos aún mayores de inequidad espacial. En ese sentido, casi la mitad de los encuestados (49%) percibe condiciones de hacinamiento por el tamaño de las viviendas en relación con la cantidad de personas que las habitan; asimismo, cerca del 32% considera que el mayor problema de las viviendas es el “frío que se siente en su interior”, reflejando de esta forma, las bajas calidades de materiales para la adaptación al clima de Bogotá. Este aspecto, sumado a que cerca del 60% de los encuestados encuentran poco confortables o desagradables los espacios comunes del conjunto residencial, y

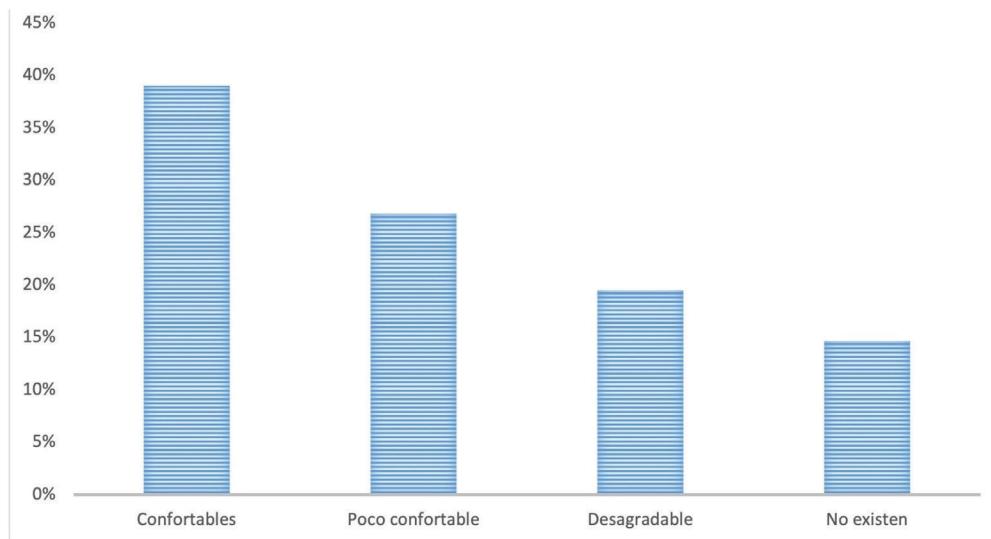
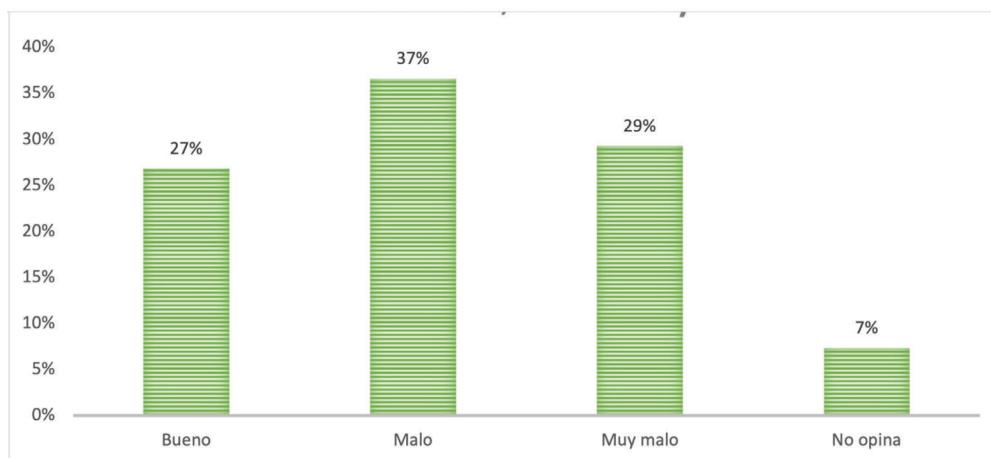
Percepción sobre la calidad de los espacios comunes del conjunto residencial.

Percepción sobre la calidad de los espacios públicos del entorno


Figura 5. Percepción sobre la calidad de los espacios comunes y públicos

Fuente: Elaboración propia

cerca del 66% consideran malos o muy malos los espacios públicos existentes en el entorno, pone en evidencia que la calidad de la vivienda es un aspecto que refuerza condiciones de segregación, inequidad espacial y procesos de marginalización (ver Figura 5).

Seguridad y Convivencia

Los territorios marcados por pobreza y exclusión son frecuentemente estigmatizados como zonas peligrosas, lo que perpetúa dinámicas de aislamiento y abandono institucional. Los resultados de la encuesta muestran como un 44% de las personas se sienten inseguras al transitar por

su barrio y conjunto residencial. En contextos de periferia urbana, esta percepción de inseguridad está fuertemente asociada con la degradación del espacio público, la presencia de economías ilegales, la falta de control institucional y la ausencia de infraestructura urbana adecuada. La inseguridad percibida restringe potencialmente el uso del espacio público, limitando la movilidad y reduciendo las oportunidades de socialización.

A pesar de estas figuras, la percepción sobre las relaciones de vecindad, las cuales reflejan la percepción sobre pertenencia a una comunidad y grupo, no son extremadamente malas; solo el 30% de los encuestados identifican relaciones conflictivas vecinales, lo cual puede manifestarse como un factor a favor en la percepción sobre sentidos

de pertenencia, que emergen en tensión entre la exclusión estructural y la construcción activa de comunidad, lo que puede ser un factor altamente a favor de una acción colectiva, que minimice los problemas asociados a fenómenos estructurales de exclusión urbana, como los estudiados.

En síntesis, los resultados de la encuesta muestran que, a pesar de las carencias materiales, asociadas a las viviendas que habitan y la percepción que los habitantes tienen sobre ellas, se desarrollan formas de arraigo simbólico que fortalecen la identidad territorial y el deseo de permanencia. De esta forma, mientras la participación barrial puede constituirse en una estrategia de autogestión de una mejor calidad del hábitat, las condiciones estructurales de inequidad espacial percibidas por sus habitantes están reflejando lo discutido en este trabajo sobre cómo la producción de vivienda social en áreas de borde —sino está acompañada de políticas de planificación urbana orientadas a generar procesos integrales de inclusión asociados al fortalecimiento de un urbanismo de proximidad con accesibilidad a equipamientos, sólidos sistemas de espacio público, y la existencia de estructuras del suelo más diversificadas— estará contribuyendo a procesos estructurales de segregación socioespacial.

Discusión

El análisis documental y la encuesta a residentes del caso de estudio Rincón de Bolonia (Usme) permitió construir una discusión crítica sobre el desarrollo de bordes urbanos en Bogotá, en particular sobre cómo las políticas de ordenamiento territorial y vivienda configuran realidades marcadas por la fragmentación e inequidad socioespacial, reflejadas tanto en los instrumentos de planificación como en la experiencia cotidiana de los habitantes. La evidencia recopilada sugiere que, si bien existe una evolución normativa hacia un enfoque más integral de los instrumentos recientes (como el Decreto 555 de 2021 y la Ley 2079), persisten condiciones estructurales de inequidad en la experiencia urbana cotidiana de los habitantes en sectores de borde.

En primer lugar, el análisis de contenido de los documentos normativos revela una jerarquización temática que privilegia aspectos como el riesgo y la cobertura de servicios, relegando otros como la mixticiudad de usos. Este patrón refuerza una visión técnica del territorio, centrada en el control y la mitigación de amenazas, más que en la generación de urbanidades complejas, diversas y cohesionadas. Aun cuando el POT de 2021 introduce términos como resiliencia, adaptación y movilidad sostenible, la traducción efectiva de estos principios en mejoras sustantivas para los territorios marginados aún es limitada.

En segundo lugar, la encuesta aplicada profundiza la lectura empírica del caso, mostrando que el acceso a servicios básicos, conectividad física y digital, calidad de la vivienda y percepción de seguridad están fuertemente condicionados por dinámicas de exclusión estructural. Las cifras que revelan percepciones negativas sobre la calidad del internet (68%), del espacio público (66%), de los espacios comunes (60%) y de la vivienda en relación al número de habitantes (49%) evidencian un déficit cualitativo del hábitat, el cual no es sólo técnico, sino también profundamente político y territorial. En ese sentido, los hallazgos respaldan la tesis de que los modelos de desarrollo urbano en Bogotá han reproducido una lógica funcionalista, centrada en la localización periférica de la vivienda social sin una articulación efectiva con redes de servicios, movilidad o espacio público de calidad.

Sin embargo, la discusión no debe quedarse en la victimización de los territorios periféricos. A pesar de las condiciones de precariedad, la encuesta evidencia elementos importantes de integración comunitaria y construcción de sentido de pertenencia. El hecho de que solo un 30% de los encuestados reporten conflictos vecinales y que el 77% sean propietarios, indica formas de arraigo, apropiación simbólica del territorio y posibilidad de acción colectiva.

La discusión sobre Rincón de Bolonia en Bogotá se conecta estrechamente con los casos de Quito y Santiago de Chile en cuanto a que en estas ciudades latinoamericanas también se manifiestan fenómenos similares de segregación socioespacial derivados de políticas urbanas y modelos de vivienda social que priorizan la cobertura cuantitativa y el control técnico por encima de un enfoque integral y cualitativo. En Quito, las transformaciones territoriales han llevado a la exclusión de grupos vulnerables a zonas con limitada accesibilidad a servicios y espacio público, reflejando un patrón de fragmentación social y territorial similar al de Bogotá, donde la falta de integración funcional y simbólica limita la calidad de vida y la cohesión comunitaria.

Conclusiones

La tensión entre políticas públicas y lógica de mercado en la vivienda social de territorios de borde expone una contradicción estructural: mientras el Estado promueve la inclusión a través de programas habitacionales, la dinámica inmobiliaria prioriza la rentabilidad sobre la integración urbana. En Rincón de Bolonia (Usme, Bogotá), esta paradoja se materializa en proyectos que, aunque cumplen metas cuantitativas de cobertura, reproducen la segregación socioespacial. La ausencia de regulaciones estrictas sobre la localización y calidad de la vivienda social permite que el mercado impulse desarrollos masivos

Referencias

- ALCALDÍA LOCAL DE USME. (2013).** *Plan Ambiental Local, Usme 2013-2016.* <https://ambientebogota.gov.co/documents/10184/677336/PAL+USME+2013-2016.pdf/076b515c-4061-4344-ae24-2d1d4ddfb80a?version=1.0>
- AÑAZCO CALDERÓN, K. G. (2020).** *Dinámicas socioespaciales, segregación residencial y usos del suelo en Quito.* [Universidad Pontificia Católica del Ecuador], p. 14. https://deposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/173754/1/KAC_TESIS.pdf
- BRITO ESCOBAR, M. L. (2022).** Discriminación y segregación hacia grupos de atención prioritaria. *Revista SIU,* [Universidad Politécnica de Madrid] 15(1), 1-14, p. 3. <https://doi.org/10.5821/siu.11998>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL]. (2017).** Desigualdad y segregación residencial en ciudades latinoamericanas. p. 7.
- DECRETO 190 DE 2004 (2004, 22 DE JUNIO).** Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/decreto_distrital_190_2004_pot.pdf
- DECRETO 555 DE 2021 (2021, 29 DE DICIEMBRE).** Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119582>
- DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE & CORPORACIÓN SUNA HISCA. (2003).** *Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes y Corredor de Restauración Santa Librada Bolonia.* Bogotá D.C. https://oab.ambientebogota.gov.co/?post_type=dlm_download&p=4162
- DOMÍNGUEZ, M. A. A. (2023).** *Segregación urbana, exclusión residencial y políticas públicas.* [Tesis doctoral, Universidad de Murcia], p. 55. <https://digitum.um.es/entities/publication/4c090059-1069-4128-9bf9-6fd40c52b750>
- HARVEY, D. (2013).** *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution.* Verso Books. http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_babel/textos/harvey-rebel-cities.pdf
- LEY 3 DE 1991 (1991, 15 DE ENERO).** Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial ICT y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 39.631. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1164>
- LEY 2079 DE 2021 (2021, 14 DE ENERO).** Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. Diario Oficial No. 51.564. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160946>
- LIBERTUN, N., & IGLESIAS, F. (2017, OCTUBRE 10).** La vivienda social debe estar más cerca del interés de la gente y del centro de la ciudad. *El País.* https://elpais.com/elpais/2017/10/27/planeta_futuro/1509064027_799405.html
- PARIAS, M. A. (2006).** Segmentación del mercado inmobiliario y segregación socioespacial en Bogotá. *Estudios Urbanos,* 22(3), 215-232.
- PÉREZ, P. ALFONSO (2017).** Periferias urbanas y exclusión social en Bogotá: Un enfoque cualitativo. *Revista de Estudios Urbanos,* 12(3), 40-58.
- PÉREZ LÓPEZ, E. (2019).** *Vivienda social en Medellín: Entre la estandarización y la flexibilidad.* Universidad Nacional de Colombia.
- SALAZAR; M. & ESTRADA, J. D. J. (2022).** Planning gaps: unexpected urban expansion in five Colombian metropolitan areas. *Buildings & Cities,* 3(1).
- SALINAS, L. A. (2019).** Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. *Revista de Urbanismo,* 40, 1-14.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN (2025).** *Calidad de Vida Urbana en Bogotá y la Región.* <https://www.sdp.gov.co/noticias/reducir-la-segregacion-socio-espacial-permitira-ciudad-mas-democratica>
- SECRETARÍA DEL HÁBITAT. (2012).** *Informe de implementación de vivienda de interés prioritario en Usme.* Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL. (2009).** *Decreto Distrital 596 de 2009.* <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132217>
- ZIMMERMANN, J. (2018).** Segregación espacial y políticas públicas. *Revista Territorios,* 30, 220-230.