



Editorial

Yency Contreras Ortiz. Politóloga. Ph. D. en Estudios Urbanos y Ambientales. Profesora y coordinadora del Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos.

En esta edición de la *Revista Ciudades, Estados y Política* se presenta un conjunto de artículos que tienen en común la reflexión sobre el papel de los gobiernos urbanos en la provisión de bienes públicos y en la construcción de políticas públicas urbanas. Al respecto, es fundamental señalar que, si bien es cierto las dinámicas urbano-territoriales se vienen transformando en un nuevo escenario del proceso de urbanización en el mundo, en América Latina desde finales de los años 1980 el pacto social y político ubicó a los municipios en el centro de la vida político-administrativa.

Por ende, los mecanismos de acceso al poder local y el ejercicio del Gobierno a partir de las decisiones de las autoridades locales son determinantes para entender los procesos sociales, políticos, económicos y culturales en el país. En ello, por supuesto, desempeñan un papel decisivo el marco institucional y los actores territoriales.

En ese contexto, las reglas formales orientan comportamientos, definen roles y prohibiciones, pero también incentivan prácticas o acciones pautadas de carácter informal que transforman el territorio y a los actores mismos. Con base en lo anterior, las políticas públicas se diseñan, se implementan y se evalúan en un marco más amplio: el de la política misma, como forma de organización de la sociedad.

De igual manera, como se pone de manifiesto en varios de los artículos de este número, es fundamental entender el papel de las estructuras sociales y de las instrucciones en la redefinición de los roles de género, así como la función de actores importantes (los niños), en la construcción del *lugar* y del ejercicio del derecho a la ciudad.

Este número de la *Revista Ciudades, Estados y Política* presenta un artículo de investigación, dos de reflexión, un ensayo y una reseña.

El texto de Juan David Timarán Torres, “Implementación del modelo *bottom-up* en la política pública de asentamientos informales en Neiva”, identifica las características de la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales en el municipio, a través de la participación de distintos tipos de actores.

Para el autor, las políticas no solo se manifiestan en reglas formales, aunque expresan los acuerdos entre los actores políticos y el alcance de la acción social. De esta manera, se retoma el concepto de *gobernanza urbana* para entender la participación de los distintos tipos de actores en la producción de las políticas, y pone en evidencia la distancia entre las formas de interacción de los entes territoriales y las autoridades gubernamentales; así como su necesaria vinculación en la definición de respuestas que pretenden atender las necesidades sociales producidas en el marco de “inacción” estatal, falta de planificación y limitaciones para el acceso a bienes y servicios públicos. Asimismo, el documento señala la importancia de realizar estudios comparados para entender el trasfondo político y social de la informalidad y la ineludible necesidad de marcos conceptuales para explicar dicho fenómeno. Es interesante observar cómo el artículo establece las dimensiones que considera importantes para entender la producción de políticas urbanas en este campo.

Por un lado, hace referencia a la dimensión económico-estructural, que incluye, entre otros, aspectos del contexto económico, la existencia de procesos de exclusión y segregación,

grupos sociales y élites dominantes. Por el otro lado a la dimensión política-institucional, en la que se pone en relieve el papel de los actores que participan en las redes de políticas públicas y a quiénes representan; aquellos con mayor protagonismo, que realmente inciden en las decisiones; el juego de intereses en el marco de los arreglos institucionales construidos, entre otros. Una tercera dimensión —que el autor denomina “de la orientación política”— permite identificar el modelo de implementación de la política; y finalmente, está la dimensión de los resultados, en donde se evalúan la efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia de las políticas derivadas de los procesos de gobernanza. Aunque podría decirse que no son dimensiones de la misma jerarquía explicativa, el artículo hace posible introducir distintas variables de análisis para entender los procesos de formulación e implementación de una política en concreto, a partir de técnicas cualitativas y del modelo *bottom-up*, que se caracteriza por poner el acento en la construcción de las políticas “de abajo hacia arriba”.

El artículo aporta conclusiones interesantes que dan luces para entender la dinámica de las políticas públicas, específicamente la de asentamientos informales en el municipio de Neiva, básicamente relacionados con el papel de los actores, las restricciones y oportunidades del escenario legal, político, económico y técnico.

El segundo artículo, titulado “El ‘volteo de tierras’: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia”, de Jhosef Eduardo Meza Cuesta, hace evidente uno de los problemas a los que se vienen enfrentando los territorios en el país, como producto del “abuso” de la competencia de gobernar de algunos entes políticos y sus redes de intereses.

El documento se centra en los argumentos expuestos en las recientes denuncias sobre los cambios de usos del suelo, que se han hecho públicas en los medios de comunicación, asociadas con la “excesiva” libertad con que cuentan las autoridades locales para modificar dichas decisiones del ordenamiento. Sin

embargo, es relevante señalar que esta situación, en un análisis más académico, podría no estar relacionada de forma directa con la competencia de las autoridades gubernamentales de regular los usos del suelo y la ocupación y transformación del espacio, ya que esto es, quizás, uno de los logros más importantes del proceso de descentralización en el país, sino que se pueden identificar factores explicativos basados en los incentivos que genera el sistema político, en el que se reproducen prácticas de elecciones de baja representatividad y control, así como mecanismos de interacción basados en la propiedad como patrimonio y la articulación de los propietarios de la tierra con los actores políticos en el ejercicio de gobierno.

El documento destaca la trascendencia de los planes de ordenamiento territorial como uno de los instrumentos más importantes en la gestión de los territorios, y plantea los principales cambios irregulares de suelos agrícolas y ambientales para usos urbanos asociados al negocio inmobiliario. Cabe señalar, como lo menciona el artículo, que este es un problema que hasta hace muy poco ha tomado relevancia en los medios masivos de comunicación y ha sido objeto de conocimiento público; de allí que sea importante plantear sus consecuencias a través de los procesos de análisis académicos.

Finalmente, el autor señala la necesidad de avanzar en los procesos de asociatividad territorial planteados en la norma nacional, con el fin de fortalecer las capacidades técnicas, jurídicas, económicas y administrativas en materia de ordenamiento territorial. Esto es un hecho. Sin embargo, es clave reflexionar en el campo de la acción política relacionada con cómo se eligen los mandatarios, a quién y qué intereses representan, al igual que cómo se define el interés general en materia de construcción del territorio. Como lo reconoce el autor, es fundamental repensar los mecanismos de financiación de campañas y de concertación de las decisiones supramunicipales.

El tercer artículo, de Maritza Dianey Morales Torres y Natalia Chaves Sierra, se denomina “La vivienda como estrategia de modernización

de las familias bogotanas en 1950. Una mirada desde la perspectiva de género”. Este ensayo tiene como objetivo analizar desde la perspectiva de género los procesos de modernización de la vivienda de las familias que habitaron la vivienda popular en Bogotá en la década de los años cincuenta. El documento describe someramente el proceso de consolidación de los “barrios populares modernos” a cargo de los programas del Instituto de Crédito Territorial, en el marco del proceso de urbanización acelerada en el país, marcados por la injerencia de los discursos higienista, urbanista y los principios de la moral católica.

De acuerdo con las autoras, los criterios de adjudicación de viviendas a las familias por parte de las entidades nacionales se construyeron a partir de los discursos religiosos, higienistas, urbanistas y morales de la época. El objetivo del artículo es visibilizar el ideal de familia, los aspectos normativos que debían cumplir los adjudicatarios, así como el rol que se establecía para el hombre y la mujer en el ámbito privado y público.

Básicamente, el ensayo muestra la nuclearización de la familia a partir de la construcción de viviendas urbanas populares, en el que se delimita un espacio para cada miembro, y se abre un espacio a la regulación de la intimidad por parte de las autoridades gubernamentales. Señala también cómo con la destrucción del centro de la ciudad, resultado de El Bogotazo, surgió la posibilidad de hacer una reconstrucción donde se manifestaría lo que las autoras denominan una nueva ideología urbana. Desde esta estructura, la vivienda se construye para la familia que se instaura como unidad primordial de la sociedad.

La vivienda social, señalan las autoras, es la que da forma a la ciudad moderna, gracias a la estandarización de un “tipo” ideal de vivienda basado en la familia nuclear, la idea de privatización y la definición de una arquitectura en función de las necesidades básicas predeterminadas. El ensayo concluye que las disposiciones de los espacios de la casa y de la misma ciudad en la época han determinado cómo debe ser su

apropiación por los hombres y las mujeres, y no solo en dichas épocas, sino que se han reproducido con el tiempo.

Miguel Cristóbal Silva Patiño, en su artículo “Construcción del *lugar* por la niñez en la localidad de San Cristóbal, Bogotá, Colombia”, analiza las políticas públicas implementadas en dicha localidad, para mostrar sus limitaciones con el fin de incorporar un enfoque inclusivo y humanista en relación con el concepto de *derecho a la ciudad*.

El análisis se centra en el concepto de *lugar* como categoría de la geografía humanística, en donde los niños y las niñas viven, perciben y conciben su localidad. A través de una metodología cualitativa que incluye revisión documental, cartografía social, fotografía y observación participante (trabajo de campo - talleres con menores entre nueve y doce años), se exponen los resultados de la percepción de *lugar* que tienen los niños y niñas, a través de una investigación realizada en cinco colegios de esa localidad. Lo anterior, con el objeto de analizar si estas realidades han sido punto de referencia al momento de formular los planes de ordenamiento territorial de la ciudad, y si la construcción que hace la niñez del *lugar* y sus *lugares* cotidianos se convierten en elemento constitutivo del *derecho a la ciudad*. Con base en lo anterior, el autor describe el proceso y los resultados de la experiencia de (re)conocer los principales lugares de relaciones cotidianas de los niños y las niñas, a partir de preguntarse por la relación entre las percepciones, el espacio vivido y la realidad existente con el actual ordenamiento territorial.

Por medio de mapas mentales se construye el concepto de *lugar*, un espacio cargado de significados, valores, sentimientos y experiencias que se construyen en la cotidianidad. Basado en ello, la niñez define y ejerce de manera particular su idea de *derecho a la ciudad*. El documento muestra de manera gráfica los pensamientos y las percepciones que tienen los niños y niñas de los lugares que ellos consideran su centro de interés, y aquellos que, por el contrario, se constituyen en lugares de inseguridad delictiva.

Para el autor, la relevancia de estudiar lo cotidiano, según López et al. (2015, p. 222), radica en que es allí “donde se hace, se deshace y se vuelve a hacer” el vínculo social, es decir, las relaciones entre los seres humanos. Por ello, la ciudad se convierte en un sujeto en sí mismo, que ejerce y en el que se ejercen los derechos.

Uno de los resultados del trabajo es mostrar la casa y el colegio como los *lugares* más importantes y centrales de las actividades de los niños y niñas. Este último es donde, señala el autor, se ancla su relación consciente con el espacio, se produce la interacción con otros niños, puesto que se consolidan lazos de amistad y pueden expresar su forma de ser de manera natural; en síntesis, donde se sienten seguros. Por su parte, el parque se identifica como *lugar* de inseguridad delictiva urbana, aunque importante en el reconocimiento territorial de la localidad.

Este artículo es de gran significación al plantear la invisibilización que hay en las políticas urbanas de las percepciones de los niños y niñas sobre su territorio, y reivindica la necesidad de vincular categorías de la geografía en la construcción participativa de políticas públicas. Igualmente, se llama la atención sobre la necesidad de entender los colegios como equipamientos sin comunidades y grupos poblacionales que ejercen allí su *derecho a la ciudad*. El autor concluye el análisis planteando una vi-

sión del ordenamiento territorial más allá del urbanismo, para entenderlo como una expresión de grupos poblacionales que, por medio de su participación y ejercicio de influencia, adecúan los espacios a sus intereses.

Este número cierra con la reseña del libro *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial* (2019), de Yency Contreras Ortiz. El autor de la reseña, Andrés Felipe Pereira Fuyó, describe los seis capítulos del libro de manera coherente y precisa, con el fin de invitar a su lectura. El texto reseñado es producto de una investigación del Instituto de Estudios Urbanos, que recoge el análisis de casi cincuenta años de programas, planes y proyectos de *renovación urbana* en la ciudad, y que pone de manifiesto, a partir de la revisión de fuentes secundarias y evidencia empírica, las oportunidades y restricciones de las reglas formales, al igual que las apuestas políticas para el desarrollo de la ciudad. Es una provocación para motivar la producción académica sobre los problemas que implica planear y gestionar la ciudad construida.

Finalmente, la *Revista Ciudades, Estados y Política* agradece la valiosa participación de los autores y pares académicos de este número, e invita a la comunidad académica, a los grupos sociales y al público en general a involucrarse en este ejercicio de transferencia del conocimiento y de cualificación de la opinión.