



**Revista**  
**Ciudades, Estados y Política**

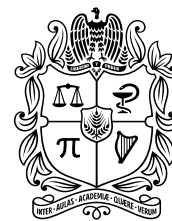
**ISSN web:** 2389-8437  
**ISSN papel:** 2462-9103  
**DOI:** 10.15446/cep

Volumen 3, número 2, mayo - agosto 2016  
Volumen 3, number 2, may - august 2016  
Volumen 3, numero 2, maio - agosto 2016

[www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)



**Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**  
Sede Bogotá



**UNIVERSIDAD**  
**NACIONAL**  
**DE COLOMBIA**





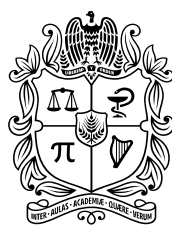
*Revista*  
*Ciudades, Estados y Política*  
**Universidad Nacional de Colombia**  
**Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

---

**ISSN web:** 2389-8437  
**ISSN papel:** 2462-9103  
**DOI:** 10.15446/cep

Volumen 3, número 2, mayo - agosto 2016  
Volumen 3, number 2, may - august 2016  
Volumen 3, numero 2, maio - agosto 2016

[www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Colombia, Bogotá, mayo - agosto 2016



**Revista**  
**Ciudades, Estados y Política**  
**Universidad Nacional de Colombia**  
**Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

---

**Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá**  
**Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

### **Revista Ciudades, Estados y Política**

#### **Título abreviado:**

Revista Ciudad Estados Política

**ISSN web:** 2389-8437

**ISSN papel:** 2462-9103

**DOI:** 10.15446/cep

#### **Sitio web:**

[www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Correo electrónico:** [revcep\\_bog@unal.edu.co](mailto:revcep_bog@unal.edu.co)

**Teléfono:** (571) 3165000 Ext.: 10858 – 10855.

Calle 44 no. 45 – 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

### **Editor**

#### **Carlos Alberto Patiño Villa**

Doctor en Filosofía. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá.

**Correo electrónico.** [capatinov@unal.edu.co](mailto:capatinov@unal.edu.co)

### **Comité editorial**

#### **Yency Contreras Ortiz**

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá D.C.

**Correo electrónico.** [ycontreraso@unal.edu.co](mailto:ycontreraso@unal.edu.co)

#### **Diana Andrea Gómez Díaz**

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá D.C.

**Correo electrónico.** [dagomezdi@unal.edu.co](mailto:dagomezdi@unal.edu.co)

#### **Fabio Roberto Zambrano Pantoja**

Magister en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá D.C.

**Correo electrónico.** [frzambranop@unal.edu.co](mailto:frzambranop@unal.edu.co)

### **Comité científico**

#### **Francisco Colom González**

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

**Correo electrónico.** [f.colom@csic.es](mailto:f.colom@csic.es)

#### **Manuel Lucena Giraldo**

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

**Correo electrónico.** [manuel.lucena.giraldo@cchs.csic.es](mailto:manuel.lucena.giraldo@cchs.csic.es)

#### **Ana Patricia Montoya Pino**

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Colombia, Bogotá.

**Correo electrónico.**

[anap.montoyap@utadeo.edu.co](mailto:anap.montoyap@utadeo.edu.co)

### **Árbitros**

La *Revista Ciudades, Estados y Política* brinda el respectivo crédito a los árbitros que gentilmente contribuyen con la evaluación de los artículos sometidos, en la última entrega de cada volumen.

### **Equipo técnico**

#### **Editor técnico**

Wilson Enrique Colmenares Moreno

#### **Corrección de estilo**

Francisco Buitrago Castillo

#### **Diagramación e impresión**

Imágenes y texto Ltda.

Cra. 14A # 70A – 55. Bogotá.



### Imagen de la cubierta

1.ª vista del panorama de México. Litografía del Álbum pintoresco de la República Mexicana, 1850. Biblioteca Nacional de España.

### Licencia de publicación

La *Revista Ciudades, Estados y Política* proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos, de esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos. La *Revista* define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel:



Licencia Creative Commons **Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)**, disponible en:  
[http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

### Solicitud de canje

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá  
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)  
*Revista Ciudades, Estados y Política*  
Correo electrónico: [revcep\\_bog@unal.edu.co](mailto:revcep_bog@unal.edu.co)

Colombia, Bogotá.

### Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 3, no. 1, (Ene. – Abr. 2016).

Primera edición: Vol. 1, no. 1, (Sep. – Dic. 2014).  
Esta edición: Vol. 3, no. 2, (May. – Ago. 2016).

Periodicidad: Cuatrimestral.

Formato: 21x26 cm.

ISSN papel: 2462-9103, ISSN web: 2389-8437,  
DOI: 10.15446/cep

1. Urbanismo – Publicaciones seriadas. 2. Estado – Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental – Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU)





## Contenido

<b>Presentación</b>	1-2
<b>Editorial</b>	3-7
<i>Oscar Almario García</i>	
<b>Investigaciones</b>	
Producción territorial en el espacio público. Una aproximación desde el estudio del parque de la 93, en Bogotá	11-32
<i>Jorge Luis Baquero Quiroga</i>	
El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública	35-63
<i>Carolina Ortega Contreras</i>	
<b>Reflexiones</b>	
Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011	67-87
<i>Olga Lucía Zapata-Cortés</i>	
Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)	89-103
<i>Efrén Josué Jonatán Osorio Lara, Karina Blanco Ochoa</i>	
<b>Reseñas</b>	
Las ciudades imposibles. Violencia, miedos y formas de militarización contemporánea en urbes latinoamericanas: Medellín-Ciudad Juárez. (2014). David Barrios Rodríguez. México. Coordinación de Estudios de Posgrado-UNAM. 272 páginas. ISBN 978-607-02-5650-9	107-110
<i>Salvador González Andrade, David Rebolledo Sánchez</i>	
<b>Política editorial e instrucciones para los autores</b>	
Política editorial	111-114
Instrucciones para los autores	114-124





## Presentación

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación científica, publicada en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de artículos originales, inéditos y arbitrados (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y el Caribe.

La comunidad objetivo de la *Revista* son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La *Revista* recibe y publica, sin ningún costo, artículos de investigación, reflexión, revisión y reseñas en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los artículos se publican en los idiomas español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revista de la Universidad Nacional de Colombia ([www.revistas.unal.edu.co](http://www.revistas.unal.edu.co)). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en estudios urbanos y aporta a la discusión y/o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La *Revista* cumple estándares de publicación, comunicación científica, acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores interesados en publicar sus artículos en la *Revista* acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de criterios formales, arbitraje y corrección de estilo.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al idioma inglés y portugués.
- Diagramación, diseño, impresión y distribución de los artículos en Instituciones oficiales, Universidades, Centros, Institutos, Bibliotecas y demás sistemas de información.
- El autor principal recibe, en soporte papel y sin ningún costo, tres (3) ejemplares de la *Revista*, del número en el cual se haya publicado su artículo.



- Consulta y descarga, ilimitada y a nivel mundial, del texto completo del artículo desde el sitio web de la *Revista*.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo entre 15.000 mil instituciones e investigadores especializados en estudios urbanos, de América Latina y el Caribe.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la *Revista* a consultar la Política editorial y las instrucciones para autores en las últimas páginas del número editado o en el sitio web [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

Con gusto, esperamos sus contribuciones.

### **Comité editorial**

*Revista Ciudades, Estados y Política*  
Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (2): 3-7, 2016.

**ISSN web:** 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

**Sitio web:** [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Creative Commons.** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

**Sección.** Editorial / **Section.** Editorial / **Seção.** Editorial

## Oscar Almarío García

Doctor en Antropología Social y Cultural de la Universidad de Sevilla, España; profesor titular, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Sede Medellín. Correo electrónico: [ocalmario@unal.edu.co](mailto:ocalmario@unal.edu.co)

## Editorial

Amables lectores:

Nos complace presentar el volumen 3, número 2 (2016) de la *Revista Ciudades, Estados y Política* del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Agradezco al profesor Carlos Alberto Patiño Villa, director del IEU y de la Revista, por su generosa invitación a servir como editor en esta oportunidad. Pero antes de presentar los contenidos de la Revista, me voy a permitir hacer unos comentarios sobre el actual momento del Instituto y las circunstancias inéditas que vive el país, porque no solo enmarcan la publicación de este número, sino que contribuyen a que identifiquemos las agendas académicas y ciudadanas en esta hora, con especial énfasis en el campo temático y de acción del IEU.

Un conjunto de acciones y estrategias buscan consolidar al IEU como un referente importante de las problemáticas urbanas nacionales e internacionales. En el contexto de ese propósito institucional, cobra especial relevancia la divulgación de los avances de investigación y reflexión, tanto propios como de la red internacional que se ha ido tejiendo en torno a la temática urbana contemporánea y, en particular, frente a la discusión sobre el *gobierno urbano*, como cuestiones estratégicas para la academia, los gobiernos y la ciudadanía. La necesidad de incentivar esta discusión ha conducido al IEU a darle especial prioridad a la publicación de la Revista y de libros especializados, así como a la realización de eventos en los que se encuentren investigadores, analistas y expertos, con agentes gubernamentales, gestores sociales y voceros comunitarios. Por eso, además de la entrega de este número de la Revista, cabe destacar la reciente publicación de tres libros, en coedición con la editorial Crítica, de Barcelona, España.

El IEU se encuentra en un momento muy interesante de su desarrollo, como consecuencia de las fortalezas de la Universidad Nacional de Colombia que enmarcan sus acciones, la dinámica de la comunidad académica en que se soporta y la creciente expectativa social por la problemática urbana contemporánea. Así lo constatan una serie de hechos, como la conmemoración, en 2015, de los primeros diez años del Instituto y la realización, por tal motivo, del Seminario Internacional: *Ciudades, Territorio & Posconflicto*; la convocatoria de otros dos eventos internacionales en Bogotá, en 2016, el primero de los cuales examinó la experiencia de la primera constitución urbana de América, en México

D.F., mientras que el segundo se centró en el debate sobre el derecho a la ciudad, de cara a ONU Hábitat III, a realizarse en Quito, en octubre 2016. Este último evento tuvo una especie de continuidad frente a otro, realizado en septiembre, en la Universidad de Guadalajara, México, en el que participaron varios investigadores del IEU. Asimismo, conviene destacar las convocatorias propias para fortalecer la investigación, la contratación continua con distintos entes municipales de estudios y consultorías especiales, así como los seminarios de discusión interna y la divulgación constante de los proyectos, investigaciones y reflexiones de sus investigadores.

Finalmente, en cuanto a sus perspectivas, la ratificación del director del IEU para otros dos años de gestión, los avances en la construcción teórica y metodológica sobre temas como el gobierno urbano, y la preocupación institucional y de la comunidad académica sobre las posibles estrategias para consolidar los Institutos, anuncian un panorama tanto estimulante como desafiante para el IEU, que podría considerar, entre otros puntos de su agenda interna, la discusión y adopción de un *programa de investigación* que articule las diferentes perspectivas de análisis y fortalezas con que cuenta.

En relación con el momento político del país, qué duda puede haber de que se trata de uno de los más agitados de nuestra historia contemporánea y cuyas características están a la vista, por la polarización extrema en medio de un complejo y todavía no concluido proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, con una primera semana de octubre llena de sorpresas, por el triunfo del no en el plebiscito y el premio Nobel de la Paz para el presidente Santos, pero también por la creciente esperanza ciudadana, ante la posibilidad de encontrar acuerdos a partir de la divergencia, lograr un consenso nacional sobre lo fundamental, superar la violencia como principio para dirimir las diferencias políticas e iniciar una nueva era política e institucional. El posterior anuncio del Gobierno y el ELN sobre el inicio de la fase pública de conversaciones para un acuerdo de paz, hace parte de este momento de esperanzas e incertidumbres.

Ahora bien, mientras nos debatimos entre ambos escenarios, y confiando en que las partes se orientarán con un criterio de responsabilidad, frente a la situación y a las expectativas del país, existe algo sobre lo cual no debe haber dudas sino certezas: En este medio siglo de conflicto interno se produjo un cambio sociodemográfico cualitativo en el país, que además compartimos como tendencia regional en América Latina, provocado por muchas causas, pero que en lo fundamental consiste en que, con un ritmo vertiginoso, las ciudades y el sistema de ciudades de Colombia concentran hoy el 80% de su población, generan la mayor parte del PIB y, al tiempo, presentan porcentajes muy altos de exclusión, marginación y riesgo en sus habitantes. Esta realidad social no solo es novedosa sino en gran medida desconocida, en relación con la identificación de problemas, prioridades y oportunidades. En efecto, urge una reflexión seria que arroje luces sobre las características, desafíos y posibilidades de la urbanización, como problema estratégico nacional y por eso sería deseable que se materializara en una *agenda analítica* al respecto. De postergarse esa agenda, la situación social, el desarrollo económico y la estabilidad institucional se hacen más inaprensibles para académicos, gobiernos y ciudadanos.

En clave crítica y de alternativas propositivas, los siguientes temas pueden ser considerados como fundamentales para la construcción de la agenda de nuevo conocimiento sobre la problemática urbana: la irreversible urbanización del país, el impacto en el sistema de ciudades y su articulación con las tendencias globales; la relación entre la urbanización, el caótico ordenamiento territorial y la reorientación del campo colombiano; el gobierno urbano y los cambios institucionales en los distintos niveles del Estado; las prácticas económicas que expolían los recursos, degradan el medio ambiente y deterioran la convivencia en los territorios; la construcción y gestión del territorio, como cuestión estratégica de Estado, de Nación diversa y de nueva ciudadanía; el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en el rediseño de lo urbano y, finalmente, las consecuencias de una agenda de estas características para el conocimiento, en el sentido de garantizar rigor académico, pertinencia social e innovación institucional.

Esta edición de la Revista la conforman cuatro artículos, dos de investigación y dos de reflexión, y una reseña. Los artículos de este número fueron arbitrados a través del proceso doble ciego, por expertos de diferentes instituciones del nivel nacional y regional, a quienes agradecemos por su valiosa labor.

El primer artículo de investigación, titulado *Producción territorial en el espacio público. Una aproximación desde el estudio del parque de la 93 en Bogotá*, de Jorge Luis Baquero Quiroga, es una interesante síntesis en la que se articulan cuestiones como la producción múltiple y controlada de territorios, los impactos en la accesibilidad al espacio público y las diversas prácticas que evidencian las tensiones e interacciones sociales. El lugar de la observación es el emblemático parque de la 93, en Bogotá, pero el adecuado enfoque analítico que retoma los principales conceptos del análisis espacial, permite establecer un *continuum* entre las cuestiones que tipifican la producción de espacios en las ciudades globales, con lo que ocurre en la escala micro-espacial considerada. De esta manera, se hacen inteligibles varias cuestiones relevantes, como las modalidades de articulación y materialización de lo global, en una ciudad como Bogotá, en la cual el ordenamiento urbano modifica y produce unas áreas, con el fin de que sean funcionales a la ciudad global, lo que se realiza mediante proyectos urbanos que, a su vez, son concebidos desde las políticas de espacio público. La metodología de investigación, a lo largo de un año, se dividió en tres fases: la primera identificó los elementos de la planificación, la segunda las intervenciones y apropiaciones; y la tercera, se enfocó en la observación no participante del espacio y sus usos. La investigación concluye en las características complejas de ese espacio, por sus múltiples y superpuestos usos, situación que sin embargo no deshace el hecho sustantivo de ser un espacio principalmente concebido para el flujo y la acumulación de capital. Otras apropiaciones observadas, agenciadas desde lo informal, terminan por dibujar lo que el autor considera una dicotomía espacial, que por un lado promueve la diversidad y la inclusión, y por el otro, facilita lógicas de exclusión y control coercitivo.

El segundo artículo de investigación, titulado *El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública*, de Carolina Ortega Contreras, da cuenta de un periodo de transición en el cual Colombia pasa de una política de seguridad del Estado a otra de seguridad ciudadana. Sin embargo, a partir de considerar los referentes principales contenidos en

las políticas gubernamentales nacionales sobre seguridad, se logra mostrar que se trata de una transición problemática y lenta, condicionada por el encuadramiento global y sobre todo estadounidense de la política de seguridad, así como por los énfasis puestos, por las distintas administraciones nacionales, durante el período. La violencia interna que desafía la institucionalidad del Estado durante los casi veinticinco años analizados, deviene en factor decisivo para las opciones gubernamentales y para entender la sinuosa construcción de ese cambio, en materia de seguridad en el país. La investigación, basada en conceptos de la teoría política y en particular en el enfoque de Pierre Muller sobre políticas públicas, construyó una ingeniosa matriz que permite seleccionar de los documentos fundamentales, 48 en total, los elementos referenciales –entre los que sobresale el de “riesgo, problema o amenaza principal” –, con base en los cuales se analizaron, secuencialmente, los períodos presidenciales y sus énfasis en materia de seguridad. Las principales conclusiones destacan la desarticulación de las políticas de seguridad en el orden nacional y subnacional, respecto de los otros componentes institucionales (policía, justicia, prevención), así como una falta de distinción entre entornos urbanos y rurales, y los consiguientes actores sociales, lo que en últimas indica la fragilidad de la transición analizada.

El tercer artículo, de reflexión, *Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011*, de Olga Lucía Zapata-Cortés, aborda en clave económica y política una temática relevante, al exponer que después de veinticinco años de descentralización fiscal en Colombia, el país entró en un proceso de re-centralización por iniciativa del gobierno nacional, que tiene varios propósitos, como las correcciones al diseño anterior, atacar la deuda pública creciente, el mal desempeño del gobierno nacional y la intención de fortalecer su capacidad de regulación. Pero las consecuencias de estas políticas re-centralizadoras fiscales no solo son ineficientes, sino que están afectando los presupuestos subnacionales y sus autonomías en el manejo de cuestiones estratégicas y prioritarias. El artículo utiliza significativa documentación oficial, social y económica para mostrar las contradicciones de la política gubernamental de re-centralización fiscal y advierte sobre los riesgos sociales y políticos que se pueden derivar de ella, por la incapacidad de los entes subnacionales para atender necesidades básicas insatisfechas y por las limitaciones para actuar con suficiente autonomía.

El cuarto artículo, también de reflexión, *Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)*, de Efrén Josué Jonatán Osorio Lara y Karina Blanco Ochoa, parte del caso de Guadalajara, México, para ilustrar una problemática común a las áreas metropolitanas de Latinoamérica, que radica en la brecha existente entre los derechos ciudadanos y los gobiernos urbanos, condicionados por normativas y ámbitos de acción obsoletos, que no se corresponden con las dinámicas actuales ni con las expectativas de los asociados. La experiencia del Área Metropolitana de Guadalajara, México, es la base de este artículo, que discurre sobre la necesidad de redefinir los derechos políticos ciudadanos a escala metropolitana, incrementando así su poder de interlocución y planificación, en el desarrollo de esta área, pero también en cuanto al control de sus autoridades.

Finalmente, contamos con una pertinente reseña realizada por Salvador González Andrade y David Rebolledo Sánchez, por las potencialidades analíticas y comparativas del

libro de David Barrios Rodríguez, *Las ciudades imposibles. Violencia, miedos y formas de militarización contemporánea en urbes latinoamericanas* (2014). El libro se deriva de una tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos de la UNAM (México), toma la violencia urbana como eje de análisis, incursiona en una perspectiva comparativa entre Medellín, Colombia y Ciudad Juárez, México, y nos introduce en un dilema crucial: cómo diseñar alternativas y acciones sin que se altere la vida cotidiana de los ciudadanos.





**Sección:**

---

**Investigaciones**

**Research**

**Pesquisa**



## **Producción territorial en el espacio público. Una aproximación desde el estudio del parque de la 93, en Bogotá**

**Territorial production in public space. An approach from the study  
of parque de la 93 in Bogota**

**Produção territorial no espaço público. Uma abordagem a partir  
do estudo de parque da 93 em Bogotá**

**Jorge Luis Baquero Quiroga**

Magíster en Geografía de la Universidad de los Andes; consultor en temas de transformación regional y liderazgo. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: [jlbaqueroq@gmail.com](mailto:jlbaqueroq@gmail.com)

**Recibido:** 22 de marzo de 2016 / **Aceptado:** 10 de octubre de 2016.

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es hacer un análisis de las prácticas diarias que involucran el uso y la accesibilidad del espacio público, desde la perspectiva de las producciones territoriales que pueden ocurrir en este. Es decir, a partir de las diferentes formas de control derivadas de las interacciones entre lo social y lo material. Con base en un proceso de observación no participante del parque de la 93, en Bogotá, el presente trabajo argumenta que la accesibilidad, en este espacio público, se encuentra determinada principalmente por dos factores: En primer lugar, por la cantidad de territorios que se pueden producir; y, en segundo término, por la naturaleza y el tipo de control que se ejerce sobre ellos. Espacios globales como el parque de la 93, caracterizados por contar con una infraestructura moderna y dinámica, pensada para múltiples usos y usuarios, generan dinámicas coercitivas, en la práctica, derivadas del control privado, que limitan el potencial de las apropiaciones territoriales que dichos espacios pueden permitir.

**Palabras clave.** Territorialidad humana, espacio público, parques, Bogotá.

### **Abstract**

The aim of this paper is to analyze the daily practices that involve the use and accessibility of public space from the perspective of territorial productions that can occur within it. That is, from the different forms of control resulting from interactions between the social and the material. Based on a process of non-participant observation at parque de la 93, in Bogota, this paper argues that accessibility, in this public space, is determined primarily by two factors: first, by the amount of territories that can be produced, and secondly, by the nature and type of control exercised over them. Global spaces like parque de la 93, characterized by having a modern, dynamic infrastructure designed for multiple uses and users, generates in practice, coercive dynamics derived from private control, which limit the potential of territorial appropriations that these spaces can allow.

**Keywords.** Human territoriality, public space, parks, Bogota.

## Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as práticas cotidianas que envolvem o uso e acessibilidade do espaço público a partir da perspectiva de produções territoriais que podem ocorrer neste. Isso significa que, a partir de diferentes formas de controle resultantes de interações entre o social e o material. Com base em um processo de não-participante observação da parque da 93, em Bogotá, este artigo argumenta que a acessibilidade, neste espaço público, é determinada principalmente por dois fatores: Primeiro, a quantidade de territórios elas podem ocorrer; e em segundo lugar, pela natureza e tipo de controle exercido sobre eles. Espaços globais como o parque da 93, caracterizado por ter uma infra-estrutura moderna e dinâmica, projetado para múltiplos usos e usuários, cria dinâmicas coercitivas na prática, derivada de controle privado, que limitam o potencial de apropriação territorial que esses espaços podem permitir.

**Palavras chave.** Territorialidade humana, espaço público, parques, Bogotá.

## 1. Introducción

Hablar de *territorialidad* implica hablar de control espacial, derivado de la interacción entre lo social y lo material. En la vida diaria, estas interacciones producen y reproducen territorios, así como diferentes formas de acceso, uso y control de los mismos. Esta producción territorial es muy dinámica en el tiempo y puede tener diferentes escalas, de manera que, en un mismo espacio, pueden existir diferentes capas territoriales que interactúan constantemente. En este sentido, hacer una aproximación al estudio del espacio público, desde la perspectiva territorial, resulta muy útil en la medida que permite enfocarse en las características de uso y acceso, entendiendo el carácter público del espacio, desde la accesibilidad a diferentes usos y prácticas; y por lo tanto, a diferentes personas o grupos.

En Bogotá, durante los últimos 20 años, se ha promovido el desarrollo de diferentes proyectos de transformación urbana, como el Proyecto Parque Central Bavaria y el Plan Parcial de Renovación Urbana norte calle 72, con el fin de dinamizar la conexión de la ciudad con el orden económico global, caracterizado por el incremento de la movilidad de capital, el paso paulatino hacia una economía de servicios, la promoción de una nueva oferta cultural y una mayor dependencia de las tecnologías de la información. El barrio El Chicó, y en particular el sector del parque de la 93, ha sido uno de esos proyectos. La producción territorial, en este sector, ha sufrido cambios derivados de este proceso globalizador, condicionando las políticas de planeación urbana a una lógica de consumo de alta gama, de inversión privada y de atracción del turismo. Esta dinámica se ha traducido en fuertes inversiones dentro de la infraestructura del parque, que si bien permite la posibilidad de múltiples usos (desde lugar de conciertos y eventos de arte y moda, hasta parque infantil y sitio de descanso), tienen un acceso que se encuentra controlado por una asociación privada, cuya agencia está claramente derivada del proceso globalizador que se esfuerza por evitar y proscribir cualquier uso o apropiación que no esté al servicio de su visión idealizada de parque público.

Partiendo del caso del parque de la 93, este trabajo argumenta que la accesibilidad en el espacio público se encuentra determinada principalmente por dos factores: En primer lugar, por la cantidad de territorios que se pueden producir en éste; y en segundo término, por la naturaleza y el tipo de control que se ejerce sobre dichos territorios. Si bien

los nuevos espacios globales se caracterizan por contar con una infraestructura moderna y dinámica, pensada para múltiples usos, en la práctica el carácter privado del control ejercido en dichos espacios genera dinámicas coercitivas, que limitan el potencial de apropiaciones territoriales que dichos espacios pueden permitir.

## 2. Metodología y modelo conceptual

Esta investigación fue realizada durante un año, entre 2014 y 2015, dividida en tres fases. La primera fase se enfocó en el análisis de los elementos de planificación, en los que se identificaron los hitos históricos de la transformación del espacio, las entidades involucradas, la normatividad relacionada y sus implicaciones frente al marco teórico. La segunda fase se centró en los momentos de intervención y en las apropiaciones subsecuentes; en esta fase se estudiaron los cambios espaciales, el amueblamiento y la redistribución, las pautas para las intervenciones y las principales respuestas sociales derivadas de dichas intervenciones. La tercera y última fase se enfocó en una observación no participante del sector, en términos de uso, buscando establecer relaciones entre los diferentes tipos de apropiación, a partir de quienes habitan, recorren, aceptan o rechazan dicho espacio. Para el desarrollo de estos tres momentos, se llevaron a cabo consultas bibliográficas enfocadas en los conceptos de *producción del espacio*, *territorio*, *espacio público* y *ciudades globales*, así como consultas bibliográficas referentes a la historia de la ciudad y del barrio El Chicó. También se efectuaron consultas, en archivos documentales, respecto a los desarrollos urbanísticos del área de estudio, de la construcción y administración del parque de la 93, así como consultas a archivos planimétricos y aerofotografías, y entrevistas a actores representativos de la vida diaria del parque, como usuarios, vecinos residentes, administradores, guardias de seguridad, vendedores ambulantes y administradores de locales comerciales, entre otros.

### 2.1. Territorio y territorialidad

Territorio y territorialidad iniciaron como dos conceptos políticos derivados del latín *territorium*, como una idea de posesión de tierra, que para el siglo XV, evolucionó hacia la idea de control, de un espacio controlado por una autoridad (Elden, 2010, p. 810). Durante el siglo XVIII, el término *territorio* sufrió una importante transformación, al ser usado metafóricamente por Goldsmith en el plano de la biología, para describir comportamientos animales de ataque y defensa (en Kärholm, 2007, p. 438). Esta aproximación conductual fue desarrollada a profundidad entre los años 50 y 60 del siglo XX, para describir fenómenos de comportamiento humano en las ciencias sociales, bajo el concepto de *territorialidad humana*, concepto en el que el espacio es apropiado pero no necesariamente defendido como en su aproximación biológica (Altman, 1975, pp. 111-120). El concepto de territorialidad, en el ámbito de la ciencia política, también continuó siendo desarrollado, particularmente en la geografía política, entendido como una estrategia intencional de poder y como medio para ejercer influencia administrativa y espacial sobre y desde la sociedad (Soja, 1971, p. 19).

La mayor parte de la literatura relacionada con estos conceptos puede entonces diferenciarse entre dos grandes enfoques: el primero hace referencia a la territorialidad

humana y se centra en la territorialidad entendida a partir de la naturaleza animal en la que el comportamiento innato de los grupos o individuos los lleva a marcar, defender o personalizar un territorio (Altman, 1975; Malmberg, 1980); el segundo, es utilizado principalmente en la geografía humana y política, y se centra en la territorialidad como una estrategia intencional de poder y una forma de ejercer un control espacial, político y social (Sack, 1985; Paasi, 1996; Soja, 1971).

Kärrholm (2007, pp. 438-440) identifica dos grandes problemas en estas aproximaciones. El primero es que la territorialidad humana y la territorialidad político-geográfica a menudo parecen desconocerse mutuamente, conduciendo ocasionalmente a confusiones conceptuales en el uso del término, dificultando su utilización empírica. El segundo consiste en que ambos enfoques se preocupan más por los actores de la territorialidad que por los territorios o efectos de la producción territorial, tendiendo entonces a utilizar el territorio como una forma de justificar un ejercicio particular de poder o ciertas formas de conducta.

En el caso de la territorialidad humana, el énfasis está en entender la psicología y los comportamientos de quienes producen el territorio, mientras que en el de la territorialidad político-geográfica, el énfasis se encuentra en entender las estrategias, reglas y razones usadas por quien produce el territorio. En este sentido, la funcionalidad del territorio se enfoca en el discurso de quien la inició (Hacking, 1999, pp. 21-24). Pero si se está interesado en la relación entre control territorial y prácticas diarias, estas perspectivas son problemáticas, ya que enfatizan en el sujeto de la territorialidad, o en las estrategias e intenciones que la preceden. Para Kärrholm (2007, p. 440), es necesario observar la territorialidad como un control espacial delimitado y efectivo, y no como un sujeto o una estrategia. Así, un territorio es un actante<sup>1</sup> espacial que produce cierto efecto en un determinado lugar. Esta perspectiva permite describir el poder territorial como una red de diferentes actantes como artefactos, personas, reglas de conducta, leyes, entre otros (Latour, 1991, pp. 104-118), sugiriendo que la territorialidad es un fenómeno móvil y dinámico. Así mismo, al territorio le concede una dimensión material, ya que no está solamente constituido por las personas que definen y gestionan las normas, sino por sus límites físicos y sus características materiales.

Si partimos de la idea de Lefebvre, respecto a que el espacio no es algo estático o inerte, sino que tiene un carácter orgánico y vivo, que tiene pulso, que palpita, que fluye, que choca y se mezcla con otros espacios, escribiéndose constantemente y reescribiéndose, entonces los territorios que se generan en dichos espacios necesitan ser producidos y reproducidos para ser efectivos (a través comportamientos sociales, artefactos, etc.), mientras que los límites y el control son entonces un resultado (y no una causa) de esa territorialización (Elden, 2010, pp. 808-810).

En este contexto, los territorios pueden producirse en cualquier lugar, bajo diferentes contextos, de diferentes maneras, por diferentes medios y comprenden una gran variedad de fenómenos que abarcan múltiples escalas (global, nacional, local) y lugares (una

1 Latour (2009) define los actantes como elementos no figurativos (humanos o materiales) que, al entrar en interacción con otros componentes de un sistema, modifican una situación particular.

ciudad, un parque, una banca). Para responder a la pregunta sobre cómo se produce (y constantemente reproduce) un territorio, utilizaré la aproximación de Kärholm (2007), quien desarrolló una clasificación de diferentes formas de producción territorial en este ámbito. La perspectiva del actante hace posible reapropiarse de diferentes usos de la territorialidad, como diferentes formas de producción territorial, en respuesta a la pregunta ¿Cómo se produce y se reproduce un territorio? O ¿De qué tipo de control estamos hablando? Se distingue aquí entre cuatro formas diferentes de producción territorial que pueden encontrarse en los espacios públicos. Ver Tabla 1.

**Tabla 1.** Formas de producción territorial

<b>Forma de producción</b>	<b>Control impersonal</b>	<b>Control personal</b>
Producción destinada	Estrategias territoriales	Tácticas territoriales
Producción a través del uso	Asociación territorial	Apropiación territorial

*Nota.* Adaptado de Kärholm, M. (2007). "The Materiality of Territorial Production", en *Space and Culture* (vol. 10) (4), p. 441.

Para Kärholm, las formas de producción territorial se dividen en dos tipos: la *producción destinada*, entendida como los esfuerzos formales por delimitar cierto territorio (usualmente asociados con la planeación urbana), y la *producción a través del uso*, entendida como las diferentes formas de entender y usar dicho territorio en la vida diaria (asociadas a las ideas que se tienen del territorio y las prácticas que ocurren en él de manera regular).

Las estrategias y tácticas territoriales son las diferentes formas de marcar o delimitar un territorio, desde la forma de producción destinada. Las estrategias territoriales representan el control impersonal, planeado y hasta cierto punto mediado, que por lo general se encuentra expresado en reglas de comportamiento (prohibido el consumo de alcohol, no pisar el prado, etc.), diferentes objetos y formas arquitectónicas (andenes, cebras, barreras y señales, entre otras) que ejercen dicho control.

Por lo general, las estrategias territoriales son planeadas a distancia, en el tiempo/espacio del territorio producido, usualmente desde una oficina de planeación central. Las tácticas territoriales, en cambio, se refieren a una relación más cercana entre el territorio y la persona o grupo que lo habita e interpreta como suyo. En este sentido, involucran las demandas hechas en el contexto de una situación y hacen parte de una secuencia continua de la vida diaria (ubicar una exposición fotográfica, parquear en un espacio ilegal o incluso poner una manta en el prado para hacer un picnic).

Las asociaciones y apropiaciones territoriales representan producciones territoriales que no son planeadas o establecidas intencionalmente, sino consecuencia de prácticas regulares. Estas prácticas pueden surgir como efectos de decisiones racionales y planeadas; pero no con la intención explícita de producir un territorio. Las asociaciones territoriales representan áreas identificables, caracterizadas por cierto uso y por las convenciones y regularidades específicas que sustentan ese uso. Estas áreas no necesariamente tienen que ser consideradas por una persona o grupo como "suyas" o "propias", pero son asociadas por otros, sin embargo, como pertenecientes a cierta función o categoría de

usuarios. Un área con columpios y pasamanos, por ejemplo, se asocia con un lugar de recreación infantil, un prado asociado a jugar fútbol o incluso, una esquina relacionada con el consumo de drogas.

Las apropiaciones territoriales producen territorios a través del uso repetitivo y consistente de un área, por parte de personas o grupos que, hasta cierto punto, la perciben como propia; por ejemplo, las personas que se sientan en un prado para almorzar en círculo; o quienes realizan un flashmob<sup>2</sup>, que se activa en un parque; o la demostración política que se toma una plaza. Estas apropiaciones pueden estar acompañadas de tácticas que marcan dicho territorio, generando dos formas diferentes de producción territorial (una apropiación, como demostración política puede, por ejemplo, usar tácticas como pintar paredes o bloquear vías con escombros).

Las diferentes formas de producción territorial se usan para representar una manera de describir la complejidad territorial de un lugar, entendida esta como la ocurrencia de diferentes producciones territoriales que operan en un mismo lugar, pero en diferentes momentos o desde diferentes aspectos del lugar. El enfoque se centra entonces en los aspectos activos y operativos del control territorial, así como las diferentes formas de producción territorial pueden estar operando en el mismo lugar, movilizándolo diferentes grupos de objetos, reglas, etc.

Por ejemplo, la banca de un parque puede estar asociada con el territorio de almuerzo de unos estudiantes a medio día, mientras que otro grupo de jóvenes la puede apropiar como lugar de reunión y consumo de alcohol, durante la noche. El mismo grupo puede marcar la banca a través de tácticas territoriales (esto no significa que la apropiación es transformada en táctica, sino que dicha táctica se suma a la apropiación territorial, para generar dos formas diferentes de producción territorial). Al mismo tiempo, la banca es un mobiliario urbano mantenido y regulado por medio de una estrategia territorial. Así, puede ser objeto de cuatro formas de producción territorial; es un lugar con varias capas territoriales diferentes.

Pero, ¿cómo se relacionan estos conceptos con el espacio público? Hay muchas definiciones y formas de entender el *espacio público*. Un enfoque común ha sido verlo como un espacio caracterizado por la co-presencia de diferentes grupos. Esta visión del espacio público como ámbito de sociabilidad compartido (opuesto a la visión privada del hogar o de la familia) ha sido atribuido a autores como Goffman y Lofland, y puede distinguirse del espacio público entendido como la arena para las actividades y comunidades políticas (Weintraub, 1997, pp. 34-38).

En este estudio, uso el término *espacio público* para indicar un espacio interpersonal enfocado principalmente en el aspecto del acceso. Ver el espacio público como una esfera interpersonal de la sociabilidad significa que ese espacio debe ser accesible para diferentes personas o grupos de personas. Pero para que un lugar sea accesible debe,

---

2 Un *flashmob* es una acción organizada en la que un grupo numeroso de personas se reúne, de repente, en un lugar público, donde realiza alguna acción inusual y luego se dispersa rápidamente. Una traducción no literal podría ser "acto multitudinario relámpago".



sin embargo, ser un espacio de actividades variadas. Un lugar en principio abierto a todo tipo de personas pero que solo puede ser accedido por cierta categoría de usuarios como personas en automóvil o en bicicleta, implica ciertas restricciones del tipo de personas que accederán a dicho lugar. También implicará ciertas restricciones del tipo de personas que accederán a dicho lugar. El espacio público puede entenderse entonces como el resultado de diferentes producciones territoriales (estrategias, tácticas, apropiaciones y asociaciones) que se superponen y que cambian entre presencia y ausencia, de manera regular, a lo largo del tiempo, sin la preconcepción de que una es dominante o de mayor jerarquía que las otras. A continuación, se realiza una contextualización del barrio El Chicó y, dentro de este, del parque de la 93, buscando enmarcar los conceptos de *territorialidad* y de *espacio público* en la dinámica histórica de la ciudad.

## 2.2. Contextualización. El barrio El Chicó y el parque de la 93

Durante los años 50, Bogotá cuadruplicó su crecimiento en comparación con las tres décadas anteriores, y el proceso de urbanización de la ciudad se vio marcado por la violencia política y por la puesta en marcha de una seguidilla de políticas de desarrollo que incentivaron la industrialización urbana y agrícola, en varias regiones estratégicas del país. Estos fenómenos produjeron desplazamientos masivos del campo a la ciudad (Torres, 1993, p. 105), generando una dinámica de crecimiento poblacional que le creó grandes dificultades a la administración pública. La velocidad a la que se presentó dicho crecimiento derivó en grandes problemas habitacionales y de cobertura de los servicios públicos, y permitió una creciente invasión de terrenos por barrios marginales y periféricos del perímetro urbano sin ningún tipo de infraestructura que asegurase su futura conexión (Hernández, 2004, p. 62).

En este contexto, las clases altas fueron abandonando el centro de la ciudad para desplazarse hacia el norte, buscando alejarse de los barrios populares que acordonaban aquella zona (Torres, 1993, p. 301). Mientras tanto, los barrios obreros fueron ubicados en las tierras que quedaban entre el centro de la ciudad y los barrios de las clases altas, y los nuevos migrantes poblaron las laderas de las montañas, ocupando zonas de alto riesgo, tanto al norte como al sur. Entre 1948 y 1964, la ciudad creció entonces tanto vertical como horizontalmente, por compactación y densificación en el centro; y por expansión y dilatación en la periferia, respectivamente (Aprile-Gnisset, 1992, p. 632).

Los procesos de expansión económica, así como la apertura de colegios de clase alta, la ubicación de instalaciones militares, la construcción de clubes como el Country Club y la ampliación de la autopista norte, entre otros hechos, permitió una rápida urbanización de esta zona, que trajo como resultado un aumento considerable en los ingresos de las clases altas terratenientes, las cuales iniciaron su desplazamiento, inicialmente hacia zonas como Teusaquillo y posteriormente hacia áreas como El Chicó (Amato, 1968, pp. 85-88). "... El anecdotario callejero relata que después del 9 de abril los migrantes partían de la avenida Caracas y Teusaquillo para Rosales, Bellavista, la Cabrera, El Chicó y más tarde el Refugio, Chicó Oriental Santa Ana Oriental, Suba y vecindades del aeropuerto Guaymaral... Vámonos al norte porque nos alcanza la chusma... Dicho popular entre las clases medias" (Rivera, 1980, p. 25).

Para 1950, la Hacienda El Chicó estaba conformada por 2 terrenos que tenían como límite norte lo que hoy se conoce como la calle 100; por el occidente, el lindero era la autopista que conduce hacia el norte; por el sur, se encontraba la calle 88, que está complementada por el paso del canal del Virrey o Río Negro, donde actualmente se ubica el Parque El Virrey; y por el oriente, la parte más alta de la montaña. (Carrasquilla, 1989, p. 216). El proceso de urbanización de estos terrenos se llevó a cabo por parte de la empresa Ospinas y Cía. Ltda., en diferentes etapas, entre 1955 y 1972.

El Chicó Norte fue la segunda etapa de urbanización, iniciada en 1957. Esta se ubica entre la carrera 7 y la Autopista Norte, y las calles 92 y 94. Se encuentra localizada en la parte más plana de los terrenos de la hacienda, con una pendiente leve en la zona cercana a la autopista, que se acentúa entre la carrera 11 y la carrera 7. Su traza urbana es regular y ortogonal, presentando grandes manzanas que se dividen mediante pasos peatonales. Su diseño presenta una primera estrategia territorial que incorporó nuevos elementos urbanísticos al estilo francés, como una nueva jerarquización de vías y la presencia de zonas verdes continuas de extremo a otro de los trazados, el uso de vías discontinuas para evitar el tránsito a gran velocidad, el empleo de vías de penetración sin salida (*cul de sac* o volteaderos), y la incorporación de parques en proporción al área de los lotes diseñados (Ospinas, 2008, p. 88).

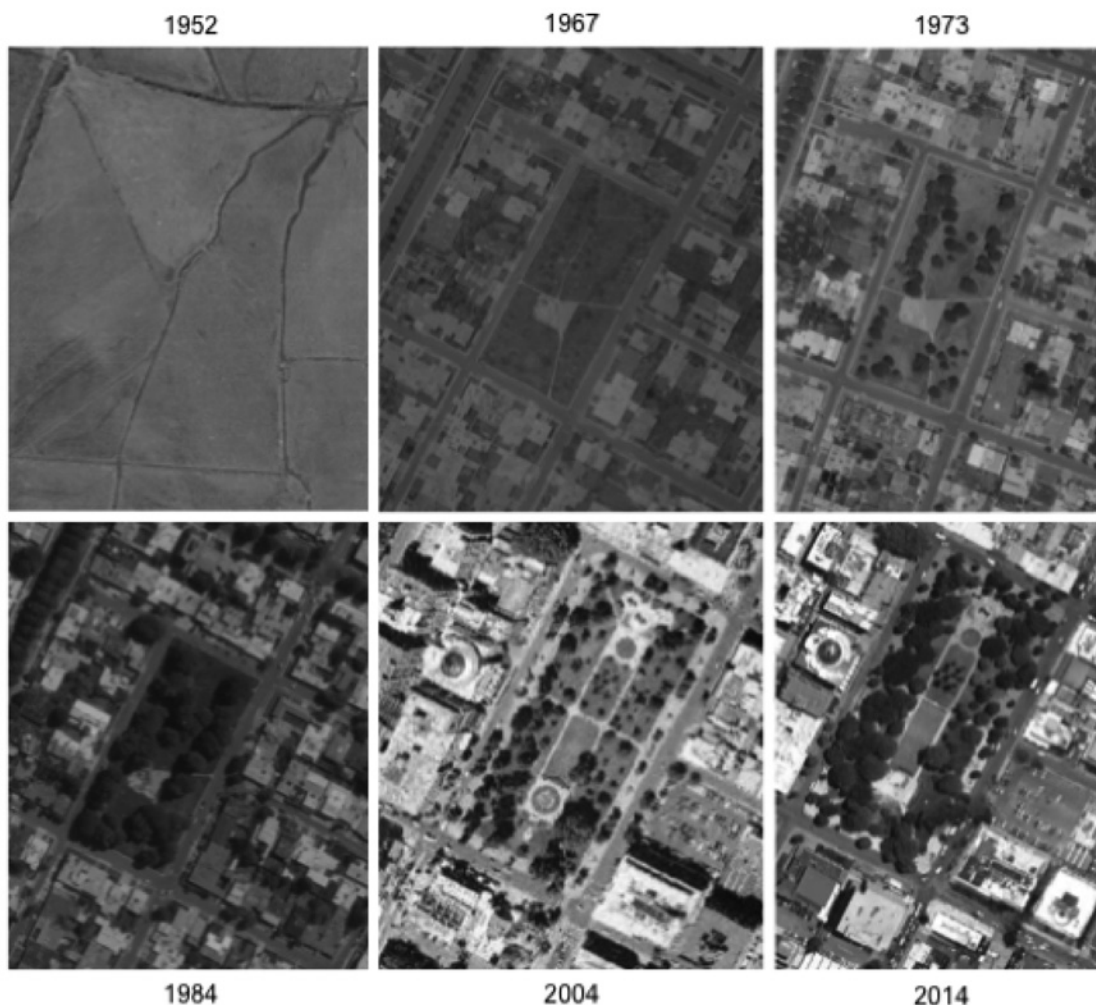
Como parte de esta urbanización sobresale la construcción, en 1958, del parque de la 93, un espacio del tamaño de una manzana<sup>3</sup>, destinado a ser el corazón de la urbanización. El Chicó se concibió entonces como una zona de baja densidad poblacional, con senderos peatonales discontinuos que permitían recorridos entre manzanas y restringían el tránsito de automóviles en las áreas libres (Ospinas y Cía. S.A., 1995, p. 40). Este tipo de diseño permitió una asociación territorial del parque de la 93, como un lugar de recreo para las familias del barrio, abierto pero a la vez recluso.

A partir de relatos de algunos de los habitantes del barrio y del análisis de las fotos aéreas (ver figura 1.) se puede inferir que entre 1960 y 1980 el parque sufrió pocos cambios frente a su diseño original. El parque era atravesado transversalmente por caminos de asfalto y los árboles, sembrados a finales de 1950, poco a poco fueron aumentando de tamaño. El mobiliario era básico y consistía en algunas bancas, ubicadas a lo largo de los caminos; en la parte occidental, a la vez, se encontraban algunos juegos infantiles, en una superficie de arena. Un rodadero, un par de columpios y un sube y baja. La dinámica alrededor del parque se mantuvo durante esta época, en parte gracias al modelo de urbanización del barrio que tenía un sentido prioritariamente residencial<sup>4</sup>.

A mediados de los años 80, Colombia entró en una dinámica de apertura económica que buscaba una mayor articulación con el ámbito global, proceso que implicó una serie de transformaciones internas típicas de las ciudades del continente en proceso de globalización, como describe Sassen (2002, pp. 14-19); proceso en el que se observa

3 180 metros de largo por 80 metros de ancho aproximadamente.

4 En el artículo 3 del Decreto 663, de 1959, se determinaban como usos específicos de la urbanización diferentes tipos de viviendas de máximo dos pisos, así como colegios, parques públicos y estaciones de servicios como energía eléctrica, acueducto, teléfono, policía y bomberos.

**Figura 1.** Evolución arquitectónica del parque de la 93

*Nota.* Elaboración propia con base en aerofotografías pancromáticas, en formato digital, tomadas fotográficamente. Archivo físico de fotografías aéreas de Bogotá. IGAC – Sede Central. 2015.

un incremento de las actividades gerenciales y de servicios en la escala global, llevando a la expansión y al mejoramiento de áreas específicas de las ciudades. En Bogotá, en esta época, se podía observar la aparición masiva de conjuntos cerrados residenciales y de centros comerciales, en el norte; la renovación de áreas como el distrito financiero alrededor de la calle 72, con grandes edificios de oficinas; la aparición de supermercados, restaurantes y servicios de cadena; y la construcción de nuevas vías de conexión secundarias.

En el barrio El Chicó Norte y alrededor del parque de la 93, esta tendencia se vio reflejada en una nueva estrategia territorial, primero con la aparición de pequeños establecimientos comerciales y restaurantes, y posteriormente, con el desarrollo de los primeros edificios de oficinas que modificaron el patrón arquitectónico de la zona. En esa misma década, Bogotá vivía una crisis de gobernabilidad a causa de su situación fiscal (Lonja de Bogotá, 2009, p. 22), que limitaba a lo fundamental el funcionamiento del Distrito,



dejando al margen cualquier acción de mantenimiento de su espacio público. Estas dos situaciones tuvieron un impacto importante en las dinámicas territoriales del parque.

La construcción de los primeros edificios de oficinas y de locales comerciales generó, por una parte, la apropiación ilegal del parque, como lugar de depósito de materiales y desechos de las obras; y, por otra parte, la aparición de usuarios como obreros y trabajadores que apropiaron el parque como lugar de recreo en sus horas de descanso, así como la llegada de vendedores ambulantes que, rápidamente, respondieron a este nuevo mercado, ubicando casetas y puestos de venta de bebidas y comestibles. La situación referida es un ejemplo de una nueva asociación territorial que, para algunos vecinos, era intolerable, ya que se relaciona con las características de un lugar sucio, desordenado, deteriorado e inseguro. El siguiente testimonio da cuenta de dicha situación:

El pasto se comió la cancha de baloncesto, hay montones de tierra por todas partes, no hay bancas, el alumbrado público es deficiente, la basura es uno de los adornos del lugar y a la gente le da miedo pasar por allí en las noches. Todo esto es parte del panorama del parque dEl Chicó. El que queda entre las calles 93A y 93B y entre las carreras 11A y 13, y que alguna vez tuvo un panorama agradable y cumplía con su cometido: ser un sitio de esparcimiento para los residentes del sector (El Tiempo, 1994).

Para mediados de los años 90, el terreno en el que se encontraba el parque se había hundido debido al crecimiento desmesurado de los árboles, lo que ocasionó daños en el pavimento de calles y aceras, que fue incrementado por el uso de parqueo sobre los andenes, situación que impedía el tránsito de personas alrededor del parque y que terminó aislando su interior durante el día (Fundación Compartir, 2014).

### 2.3. Contextualización. La Asociación de Amigos del Parque de la 93

De acuerdo a los documentos públicos del proyecto de recuperación de la organización Parques de la Fundación Compartir, en 1994 se dio inicio a un proyecto entre esta y la Secretaría de Planeación Distrital, que buscaba la recuperación de parques y zonas verdes de la ciudad, y a partir de la cual el Parque de la 93 fue seleccionado como piloto de la iniciativa. En este proyecto, la Fundación Compartir apoyaba, con recursos, la elaboración de diseños, la ejecución de la obra y la coordinación con las autoridades distritales, mientras que la comunidad se debía comprometer a la gestión del parque (El Tiempo, 1995).

De esta forma, se organizaron entre algunos vecinos locales comerciales y oficinas, y se constituyó la Asociación de Amigos del Parque de la 93 (AAP93, en adelante); celebraron un Contrato de Administración y Mantenimiento CAMEP<sup>5</sup> con el Distrito, bajo el cual aportaron parte de los recursos para su recuperación, y se encargaron del manteni-

5 Los CAMEP son actos jurídicos celebrados entre el Distrito Capital y cualquier organización social o jurídica que cumpla con los requisitos exigidos por la Ley 80 de 1993, mediante la cual se les hace entrega material de las zonas de uso público, para que las administren y mantengan, sin que tal compromiso implique transferencia de dominio o derecho adquisitivo alguno, ni se pierda la naturaleza de uso público que ostentan.

**Figura 2.** Parque de la 93, en proceso de recuperación, 1994

*Nota.* Adaptado de “Archivo Digital AAP93. Oficina de Comunicaciones. 1994”.

miento y cuidado tan pronto se terminaran las obras de remodelación. De esta manera, el modelo buscaba incentivar la gestión privada de espacios públicos como este (Galvis, 2013, p. 8).

Este proceso de recuperación del parque generó una desestabilización territorial entre los actores involucrados en su ejecución. La primera causa de desestabilización se presentó a partir del modelo de gestión propuesto, que implicaba una actuación coordinada entre varias instituciones<sup>6</sup>. Esta multiplicidad de actores propició una confusión de roles en la que todos se sentían con autoridad sobre la obra, y ejercían dicha autoridad demandando u obstaculizando su avance, con la utilización de diferentes estrategias, como la negación de permisos, la emisión de conceptos técnicos, las demoras en el desembolso de recursos y la solicitud de aclaraciones sobre los diseños, que lograron retrasar la entrega planeada para diciembre de 1994, en más de seis meses. Lentamente, y a través de varias negociaciones y aclaraciones del rol de la AAP93 y las demás autoridades, se logró la culminación de la obra en los primeros meses de 1995 (ver Figura 2).

A mediados de 1995, el nuevo parque estaba sembrado con pinos, palmas de cera, robles, cauchos y otras especies de montaña. En su extremo oriental, estaba equipado con un espacio de juegos para niños y un jardín circular, mientras que en su extremo occidental se ubicaba una fuente y un reloj de sol. Atravesaban el parque, en diagonal, varios senderos de asfalto, a lo largo de los cuales se ubicaban bancas para los transeúntes<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Las entidades que hicieron parte de este proyecto fueron: AAP93, Fundación Compartir, DADEP, IDU, DAPD, Alcaldía Local de Chapinero, EEB, Secretaría de Obras Públicas, División de Parques y Avenidas, CAR, Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Jardín Botánico, Secretaría de Tránsito y Transportes, y Universidad América.

<sup>7</sup> Narrativa construida a partir de informe de acabados de la remodelación del parque de la 93. Archivo documental de la AAP93. 1996.

Se podría considerar que la nueva estructura del parque respondía a una estrategia territorial que, con el tiempo, logró fuertes asociaciones con actividades gastronómicas y de vida nocturna; y en sus alrededores, se asoció con actividades de consultoría, asuntos financieros y otros servicios especializados.

La segunda causa de desestabilización se presentó en los primeros años de funcionamiento y parece haber estado relacionada con el hecho de que ser parte de la AAP93 era malinterpretado por algunos de sus miembros, en términos de la apropiación territorial que asumían del parque. De algún modo, se sentían con derecho al uso privado del espacio público y este comportamiento era percibido como una apropiación excesiva e ilegal, por parte de los vecinos del lugar. La siguiente descripción da cuenta de esta situación:

Parecería que el hecho de haber aportado dinero a su remodelación (del parque) significa para algunos contribuyentes la compra de una patente de corso para actuar en el parque. Unos pocos ejemplos dan una idea de esto: un restaurante ubicado en la esquina de la carrera 11A con calle 93B pone mesas en el andén para atender confortablemente a su clientela del sábado y domingo; así como el alto impacto que generan los bares en el parque por el vandalismo de algunos de sus clientes, como lo evidencian las huellas que deja la rumba pesada de los jueves, viernes y sábados (El Tiempo, 1996).

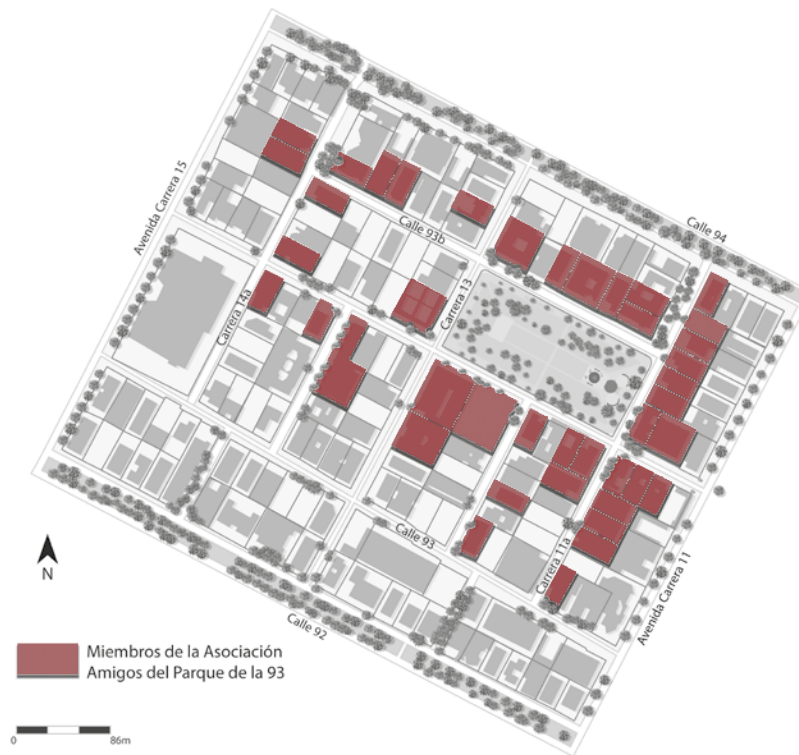
Las tensiones generadas fueron gradualmente estabilizadas, en parte gracias a la emisión y regulación de protocolos de actuación, que en ocasiones requerían la intervención de las autoridades civiles. Así, la gestión del parque quedó bajo la jurisdicción de la AAP93 y las tácticas territoriales de sus miembros fueron limitadas al accionar institucional de la misma.

### 3. Resultados

#### 3.1. Características de la producción territorial destinada

La *producción destinada* se caracteriza por los intentos deliberados de producir, transformar y delimitar un territorio, desde una lógica institucional; en este sentido, el control territorial está dirigido hacia el ordenamiento de cierta área. En el parque de la 93, esta producción destinada está fuertemente influenciada por una agencia proveniente de las estrategias de ciudad global, implícitas en las políticas de espacio público.

En términos de espacio público, Bogotá vivió un periodo de recuperación urbanística de la ciudad, entre 1996 y 2006, en el que los esfuerzos se centraron en la recuperación y el mantenimiento de espacios urbanos y en la pedagogía por el respeto de lo colectivo. En este sentido, la administración de Antanas Mockus (1995-1996 y 2001-2003) usó el espacio público como medio de transmisión de un mensaje de cambio de comportamiento en los ciudadanos, respecto al espacio público y la cultura ciudadana, mientras que la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) enfatizó los esfuerzos de renovación urbana en parques, plazas, ciclo rutas y aceras, para devolverle el espacio público al ciudadano. La administración de Luis Eduardo Garzón (2004 -2007) le dio un énfasis al aprovechamiento económico del espacio público y a las necesidades de los vendedores

**Figura 3.** Ubicación de los miembros de la AAP93, 2013

*Nota.* Elaboración propia, (2015). Adaptado del portal de Mapas de Bogotá. Unidad Administrativa Distrital de Catastro. Alcaldía Mayor de Bogotá, con información de los miembros tomada del mapa de socios Amigos Parque de la 93. Ilustración de Mariana Rojas, Numa Project Ltda. 2014.

informales, con una visión organizativa y regulatoria. Asimismo, las administraciones siguientes han hecho fuerte énfasis en las intervenciones en espacios públicos, como formas de promoción de una ciudad más equitativa y sostenible.

En este contexto, la AAP93 ha buscado consolidar una visión del parque como un espacio público dedicado al arte, la cultura y a las tendencias de la ciudad, buscando hacerlo económicamente sostenible (Asociación Amigos del Parque de la 93, 2014, p. 5). Para lograr este objetivo, la AAP93, constituida principalmente por los negocios ubicados en el perímetro inmediato del parque (ver figura 3), ha optado por la implementación de diferentes estrategias que apuntan a atraer y responder a las demandas locales del mercado global.

Como mencioné anteriormente, Bogotá se está convirtiendo en una fuerza metropolitana importante en las redes financieras y productivas de la economía regional y global. Para Sassen (2001, p. 351), las ciudades globales son aquellas que vinculan las economías regionales, nacionales e internacionales con la economía global, sirviendo como puntos nodales desde donde los flujos de capital, información, mercancías y emigrantes se intersectan y desde donde estos flujos son re-direccionados. Estas dinámicas, sin embargo, no ocurren de manera generalizada, sino que tienen lugar en áreas específicas de la



ciudad, a través de proyectos urbanos que responden a las demandas de flujo de capital, como respuesta a las necesidades de planeación urbana.

El barrio El Chicó se caracteriza como una de estas áreas. Entre las calles 92 y 94, y las carreras 11 y 15, se puede ver una gran concentración de oficinas de empresas multinacionales y de servicios, agencias de cooperación internacional, embajadas, hoteles, agencias de viajes, restaurantes y bares, y sedes de medios de comunicación. Este fenómeno de sustitución de comercios locales por establecimientos multinacionales y de cadena, contribuye al reforzamiento de uno de los aspectos más criticados del fenómeno de la globalización, concretamente, la tendencia a una relativa homogeneización de modos de consumo y estilos de vida (Barnet y Cavanagh, 1996, pp. 71-77).

Esta dinámica encontró un nuevo acelerador en el marco del *Plan de Ordenamiento Territorial* establecido en Decreto 190 de 2004, y particularmente en los Decretos 575 de 2003 y 59 del 2007, los cuales le permitieron a la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) Chicó Lago, la “edificación controlada y coherente con las expectativas de crecimiento de la zona”, lo que ha permitido a su vez nuevos usos del suelo y la construcción de edificios de mayores alturas, en los cuales se reproduce dicha tendencia. Sin embargo, algunos de los habitantes que permanecen en la zona parecen continuar resistiéndose a este tipo de apropiación. La siguiente descripción ilustra esta situación:

Los vecinos de toda la vida ven con malos ojos la invasión de hoteles, torres, restaurantes y todo tipo de establecimientos al interior de las cuadras que, antaño, estaban escoltadas por espaciosas viviendas estilo norteamericano. “El POT del 2002 fue el responsable de que algunos sectores se llenaran de oficinas. Esto provocó que mucha gente se fuera a vivir a otro lado”, contó Beatriz Arango, presidenta de AsoChicó (El Tiempo, 2012).

La AAP93 ha tratado de conciliar estas tensiones, buscando que a través del parque se combine una asociación territorial clásica, de lugar recluso, tranquilo y familiar, con una asociación moderna de enclave cultural global; y para lograrlo, ha desarrollado diferentes estrategias territoriales. En primer lugar, la adecuación física del parque, que en el 2014 fue nuevamente renovada (ver figura 4). Así, el extremo oriental continuó dedicado a los niños, con el desarrollo de un moderno parque infantil, encerrado por un seto de vegetación que aísla a los niños por completo de la calle; el piso fue cubierto con una superficie continua y sin juntas, hecha con base en partículas de goma y aglutinantes poliméricos. Los nuevos juegos fueron importados de Alemania, Dinamarca y el Reino Unido, cumpliendo con los estándares internacionales de seguridad, y se completaron con bancas laterales para los padres y acompañantes de los niños.

En el área de la plazoleta urbana se removió el jardín circular, para permitir la circulación, y se construyó una cubierta (*deck*) en madera, con mesas y sillas para descanso y alimentación, así como algunas bancas adicionales para el acompañamiento de menores. En el costado occidental, se construyó la plazoleta lúdica, destinada a la realización de grandes eventos y actividades, con piso de adoquín antireflectivo y bancas de contemplación rodeándola. Entre la plazoleta lúdica y la urbana se encuentra un gran prado que permite reunir a más de 13.000 personas.







las intersecciones de las prácticas formales e informales, para así observar la compleja articulación de la producción territorial, a partir de su uso, en diferentes niveles.

El parque tiene diferentes formas de asociación territorial, que operan en diferentes momentos del tiempo, así como de manera simultánea. Estas son formas de carácter impersonal y están relacionadas con prácticas regulares. De esta manera, el parque es asociado comúnmente con un lugar para el ejercicio en las mañanas, y para llevar a los niños en sus ratos libres; un lugar para ir a comer un punto de encuentro entre amigos y conocidos, y un espacio para reuniones de trabajo. Las apropiaciones territoriales se relacionan, en cambio, con la interacción personal que se tiene con los lugares en el día a día y, por lo tanto, son mucho más complejas y dinámicas. Las siguientes historias pretenden ilustrar algunas de estas formas de apropiación, en el parque de la 93.

En esta zona, una gran parte de la fuerza laboral interactúa con el parque, generando diferentes tipos de apropiación, cada una con significados de pertenencia particulares, en un ambiente que parece excluyente para los menos privilegiados, dadas las barreras implícitas fijadas por los precios de servicios como restaurantes, bares y cinemas. Silvia<sup>8</sup> es una de esas personas; ella trabaja en la zona y lleva su almuerzo diariamente. Lo toma con algunos de sus compañeros de trabajo, en el prado del parque. Nunca ha almorzado en los restaurantes de la zona porque los precios no se lo permiten. Asegura que le gusta sentarse a ver a la gente caminar por el lugar. Con sus amigas, crítica y admira a las mujeres que transitan por el parque. Estas interacciones simples les bastan para sentirse parte del entramado social de la zona.

Aunque el parque busca ser un lugar de encuentro con el otro, en el que diferentes personas comparten espacio, y en el que efectivamente ocurren encuentros entre diferentes personas, la forma de esas interacciones es cuidadosamente observada. Personas acostadas o sentadas, en grupos, en el parque, a medio día, son parte de la asociación territorial intencionada, pero cuando subvierten las asociaciones intencionadas, los mecanismos de control del parque entran en acción para evitarlas.

Cuando algún incauto vendedor o artista callejero, o algún habitante de la calle tratan de ubicarse en el parque, rápidamente es abordado por un policía o guardia de seguridad y forzado a salir. Asimismo, personas que se encuentran en el parque y que, a los ojos de los guardias de seguridad y la policía, son de alguna manera sospechosos, resultan vigilados de cerca y abordados mediante interrogatorios acerca de su procedencia e intenciones, mientras los perros guardianes permanecen amenazantes, forzando eventualmente su salida, merced a la intimidación o la expulsión explícita. Esta estética de espacio global es meticulosamente controlada en aras de mantener la estabilidad, y por lo tanto, las apropiaciones que difieren de esta imagen son escasas y, cuando ocurren, son neutralizadas con prontitud.

El caso del ambulante en el área ofrece un contraste interesante frente a esta situación. A primera vista la presencia de vendedores ambulantes podría implicar una forma de subversión o desestabilización de la imagen que la AAP93 busca preservar; sin embar-

---

8 Los nombres en esta sección son seudónimos de los entrevistados por acuerdo de confidencialidad.



go, y aunque no se les permite ubicarse dentro del parque, al recorrer el sector se puede observar la presencia permanente de alrededor de treinta puestos de ventas ambulantes. Este tipo de apropiación es posible dado el tipo de demanda que atienden y gracias a las negociaciones históricas entre vendedores ambulantes y propietarios.

Las cigarrerías y cafeterías son muy escasas en el sector, ya que la renta del suelo en la zona limita los usos a aquellos que pueden pagar arriendos altos. Este déficit de oferta abre una ventana de oportunidad a la práctica del ambulante, generando un vínculo entre las prácticas formales e informales. Para Moreno (2008, p. 78), lo formal y lo informal no es una dicotomía, sino elementos mutuamente constituidos que se retroalimentan constantemente. A través del caso de Martha, una vendedora ambulante del sector, se puede observar esta dinámica.

Martha lleva 10 años trabajando en el sector; llegó gracias a unos amigos que también trabajan como vendedores en el parque y que llevan 18 años allí. Le propusieron compartir la esquina de la calle 93 con la carrera 11A porque ellos trabajaban solo después de mediodía. Martha tomó desde entonces el turno de la mañana y cuando llegan sus amigos, se mueve hacia la mitad de la calle 93<sup>a</sup>, frente a un parqueadero. Asegura que allí le va bien, pues conoce la rutina de los edificios de su cuadra y sabe las horas exactas de salida y entrada masiva de personas.

Martha tenía un acuerdo verbal con los administradores y empleados del parqueadero, quienes le permitían ubicarse frente a su predio, pero ahora el parqueadero fue vendido y están comenzando a construir un edificio. La preocupación de Martha es que cuando se termine de construir, tendrá que negociar de nuevo la ubicación de su puesto con los administradores, argumentando que lleva allí diez años, que no hace mal a nadie y que contribuye a mantener la seguridad en el área. Martha teme que le pase lo que le sucedió a Sandra y Andrés, una pareja de vendedores que trabaja en otra de las esquinas de la 93A con 11A. El local ubicado en esa esquina cambió recientemente de dueño y fue renovado. Para el nuevo dueño la presencia de Sandra y Andrés es un estorbo y se quejó formalmente ante la Alcaldía Menor y la Policía, argumentando que esos vendedores hacían mucha basura y obstaculizaban la entrada a su negocio. Eventualmente las autoridades atendieron la queja y decomisaron el puesto de la pareja, pero ante la presión de otros vecinos, quienes conocen a Sandra y Andrés hace mucho tiempo, les fue devuelto el puesto al día siguiente. Hoy se ubican apenas a unos metros de la esquina que ocupaban, y Martha está segura que solo es cuestión de tiempo para que regresen a ocupar su lugar de siempre.

Para Roy y AlSayyad (2004, p. 19) la informalidad es un modo de urbanización y no un sector, en relación a una lógica organizativa y a un sistema de normas que condicionan los procesos de transformación urbana. Lo informal es entonces una serie de transacciones que conectan diferentes economías y espacios entre sí. La mayoría de vendedores ambulantes en el área del parque se dedica a la venta de confitería, *snacks* y cigarrillos; estos vendedores llevan muchos años trabajando en la zona y se han venido ubicando estratégicamente a partir de los patrones de tráfico peatonal a diferentes horas del día. Esta ubicación es respetada por vendedores nuevos, pues en caso de ubicarse cerca son inmediatamente abordados y obligados a moverse por parte de la comunidad histórica



de vendedores. Esta apropiación territorial solo ocurre durante el día, ya que a partir de las 6 p.m., estos vendedores son reemplazados por otros que trabajan en la noche, y que se ubican en los sitios de mayor tráfico nocturno (frente a bares y restaurantes), haciendo visible múltiples capas de apropiación territorial.

El vínculo entre lo formal y lo informal en el caso de los ambulantes es muy claro y se refleja en hechos como que sus proveedores son las grandes cadenas formales de snacks y confitería, quienes cuentan con una red de bicicletas con bodegas que hacen recorridos alrededor del parque y proveen de productos a los vendedores, al igual que si estos fueran almacenes o locales de abarrotes.

Los lustrabotas son otro caso de apropiación informal al servicio de las necesidades del sector, y además, son los únicos trabajadores informales permitidos dentro del parque. Juan, uno de los diez lustrabotas que se ubican en las bancas de la parte oriental del parque, trabaja allí hace ocho años y es un viejo conocido por los vecinos. Cuenta que incluso uno de los propietarios de un local le proporciona overoles a él y sus compañeros con los que se uniforman para ser reconocidos oficialmente. Juan pasa parte del tiempo en el parque y otra parte visitando algunos edificios de oficinas en donde le permiten trabajar. Dice con orgullo que incluso le permiten entrar a trabajar a los famosos y exclusivos restaurantes del sector. Tanto los vendedores ambulantes como los lustrabotas ejercen tácticas territoriales para evitar la entrada de nuevos competidores gracias a la "legitimación" de su presencia ante la AAP93 dada su presencia histórica, lo que en términos prácticos significa no ser molestado por los agentes de seguridad.

Otra forma de apropiación a través del uso se puede observar con la dinámica de los automóviles que se estacionan de manera ilegal en las calles circundantes. Aunque existen zonas de parqueo designadas sobre algunas calles, muchos vehículos son estacionados ilegalmente frente a los restaurantes o los edificios de oficinas, a pesar de las señales explícitas de prohibición. Aunque existe una presencia constante de la policía, raras veces son obligados a moverse, ya que sus ocupantes son compradores, clientes, proveedores y consumidores de los servicios que ofrece el sector.

Estas apropiaciones que, a través del uso, subvierten la producción destinada utilizando diferentes recursos como la negociación y la reputación, generan nuevas capas de territorialidad, transformando el paisaje de este espacio público. A pesar de los fuertes controles que se ejercen, estas apropiaciones son posibles ya que son funcionales a las estrategias territoriales derivadas de la dinámica globalizadora.

### **3.3. Accesibilidad en el parque de la 93**

Como se mencionó en la primera parte de este texto, la naturaleza pública del espacio se entiende aquí en relación a la accesibilidad; un espacio más accesible a diferentes usos y prácticas significa un espacio más público ya que permite acomodar una mayor variedad de categorías de usuarios. Esto implica que dicho espacio debe contar con cierto grado de diferenciación y superposición territorial, o en otras palabras, la coexistencia de diferentes territorios o en diferentes momentos del tiempo. En este sentido, y como ya hemos visto, el diseño del parque de la 93 permite la producción de diferentes

territorios simultáneos (lugar de juego para infantes, lugar de encuentro, de almuerzo y descanso para los trabajadores de las oficinas) o que se superponen (en la mañana lugar de encuentro abierto y en la tarde cerrado para ver partidos del mundial de fútbol). Sin embargo, en este espacio la posibilidad de lograr estas producciones territoriales de múltiples capas involucra un alto nivel de control.

Las formas de apropiación inmediatamente anteriores a la primera remodelación del parque estaban en contra de la dinámica de espacio global que venía ocurriendo en el sector. El deterioro del mobiliario, el hundimiento del suelo, el crecimiento de la vegetación y la ausencia de control, permitieron la apropiación por parte de habitantes de la calle, obreros y vendedores ambulantes, desestabilizando la estrategia territorial del parque como territorio de ocio familiar. Esta situación derivó en que las apropiaciones y asociaciones de los grupos y usos destinados como familias, niños, deportistas y trabajadores de las empresas empezaran a desaparecer, mientras que las primeras se reforzaban, disminuyendo así la complejidad territorial del parque.

Su renovación, y la idea de la AAP93 como administradora de un “espacio público sostenible dedicado a la cultura y la diversidad”, son parte de un proceso que Harvey (2007, p. 430) denomina como de “mercantilización multinacional homogeneizadora”, que a través de la sustitución de viviendas y comercios locales, por una infraestructura dedicada al flujo del capital, a través del turismo y los servicios, termina otorgando los beneficios del capital simbólico a un pequeño segmento de la burguesía local. Esta dinámica ha significado fuertes inversiones en infraestructura que han permitido la superposición de diferentes usos y por tanto la posibilidad de recibir diferentes tipos de usuarios, sugiriendo una superposición de capas de territorialidad.

Sin embargo, el ejercicio de control por parte de los agentes de seguridad es coercitiva con cierto tipo de población y de apropiaciones, generando finalmente asimetrías en el acceso. Así, aunque el ingreso y la presencia de peatones es permitida, cuando un vendedor, un indigente o una persona “sospechosa” entra al parque, es cuidadosamente vigilada y eventualmente abordada por alguno de los agentes de seguridad, interrogado y obligado a irse por la presión del acoso o por el ejercicio de la fuerza. Para Galvis (2012, p. 9) la AAP93 se interpreta a sí misma como dueña del parque, restringiendo de forma activa el tipo de personas y actividades permitidas en “su” espacio, comportamiento aceptado además por el esquema de gobernanza comunitaria dispuesto en el Plan Maestro del Espacio Público de Bogotá.

Si entendemos entonces que lo público de un lugar es el resultado de una mezcla de diferentes producciones territoriales que le proporcionan cierta complejidad territorial, en el parque de la 93 podemos observar que las estratégicas y tácticas destinadas, han permitido una superposición de usos y, por tanto, la posibilidad de diferentes tipos de apropiaciones por parte de diferentes grupos de usuarios. Los esfuerzos de control necesarios para mantener esa complejidad territorial tienen una clara agencia, que resulta en un acceso diferenciado y excluyente. En general, podríamos decir que el riesgo de un uso excluyente y unilateral de un espacio público no solo yace en la homogeneización

territorial o en la falta de diferentes producciones territoriales superpuestas, sino en el tipo de control impuesto a sus posibles usuarios, quienes en casos como el del parque de la 93, pueden llegar a ejercerlo a través de la violencia, aplicada contra quienes no se ajustan a la visión dominante de lo público.

#### 4. Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo se abordaron los conceptos de *producción y complejidad territorial*, en el análisis de uno de los espacios públicos más reconocidos de Bogotá. Lo público, en el parque de la 93, puede ser descrito como el producto de varias capas territoriales que se entremezclan espacio-temporalmente. Estas múltiples capas le proporcionan una complejidad que está directamente relacionada con múltiples usos, incluyendo la de espacio para almorzar, para ver exposiciones itinerantes de arte y para juegos de niños, entre otras; y que, por lo tanto, permea a múltiples usuarios, como trabajadores de la zona, familias con sus niños pequeños, amantes del arte, etc.

Esta complejidad, sin embargo, esta medida por una lógica inherente a las prácticas socio-espaciales, derivadas de una visión del espacio público destinado al flujo y a la acumulación del capital. La sistemática ubicación de empresas multinacionales y de servicios, agencias de cooperación internacional, embajadas, hoteles, agencias de viajes, restaurantes de cadena y sedes de medios de comunicación; el carácter de los eventos que allí se llevan a cabo; la presentación de información de interés general en inglés, tanto en el parque como en los restaurantes; y la naturaleza de los encuentros sociales y de negocios, que se observan entre personas de diversas nacionalidades, son evidencias de este tipo de dinámicas.

La investigación también permitió observar apropiaciones que subvierten esa producción territorial destinada, como la presencia de los vendedores ambulantes y los lustrabotas, así como los parqueos sobre la vía; sin embargo, estas son apropiaciones funcionales frente a dicha visión, en la medida en que estimulan las interacciones mencionadas. Las dinámicas de ciudad global observadas en el parque de la 93 presentan, entonces, una dicotomía, en la medida en que se promueve la diversidad y la inclusión, a través de configuraciones que permiten la multiplicidad de usos del espacio, pero que termina siendo, no solo un territorio de exclusión a partir de prácticas coercitivas de control, sino un parque temático sin identidad específica, para turistas y élites locales, producto de la idealización del paisaje urbano y arquitectónico que lo caracteriza.

#### Referencias

- Altman, I. (1975). *The environment and social behavior*. Monterey, CA.
- Amato, P. (1968). *An analysis of the changing matters of elite residential areas in Bogotá, Colombia*. Cornell University. New York.
- Aprile-Gnisset, J. (1992). *La ciudad colombiana. Siglo XIX y siglo XX*. Fondo de promoción de la cultura del Banco Popular. Bogotá.

- Asociación Amigos del Parque de la 93. (2013). *Mantenimiento preventivo Parque de la 93*. Archivo digital de la Asociación. Recuperado a partir de <http://www.parque93.com/pdf/mantenimientoparque93/#/1/>
- Asociación Amigos del Parque de la 93. (2014). *Manual de Procedimientos*. Archivo digital de la Asociación. Recuperado a partir de <http://www.parque93.com/pdf/manualdeprocedimientosparaeventosenelparque93/files/manual%20de%20procedimientos%20para%20eventos%20en%20el%20parque%2093.pdf>
- Barnet, R., Cavanagh, J. (1996) *Homogenization of Global Culture*, en Mander, Jerry; Goldsmith, Edward (eds.): *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local*. Sierra Club Books. San Francisco.
- Carrasquilla, J. (1989). *Quintas y Estancias de Santafe de Bogotá*. Fondo de promoción de la cultura del Banco Popular. Bogotá.
- El Tiempo (1994). *Parque dEl Chicó: A urgencias*. Archivo digital. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-184871>
- El Tiempo (1995). *Resucita el parque de la 93 con 11*. Archivo digital. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-280992>
- El Tiempo (1996). *El parque de la 93*. Archivo digital. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-501124>
- El Tiempo (2012). *El Chicó, un barrio en vía de extinción*. Archivo digital. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5417457>
- Elden, S. (2010). *Land, terrain, territory*. Progress in Human Geography No 34. Sage Publications.
- Fundación Compartir (2014). *Proyecto Parque de la 93*. Archivo Digital.
- Galvis, J. (2013). *Remaking Equality: Community Governance and the Politics of Exclusion in Bogotá's Public Spaces*. Urban Research Publications Limited. Oxford. MA. John Wiley & Sons Ltd.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge. MA. Harvard University Press.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal, Madrid.
- Hernández, C. (2004). *Las ideas modernas del Plan para Bogotá en 1950. El Trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Observatorio de Cultura Ciudadana. Bogotá.
- Kärholm, M. (2007). *The Materiality of Territorial Production*. Space and Culture vol. 10 no. 4. Sage Publications.
- Latour, B. (1991). *Technology is society made durable*. In J. Law (Ed.), "A sociology of monsters". London. Routledge.
- Latour, B. (2009). *Politics of Nature*. Cambridge. MA. Harvard University Press.
- Lonja de Bogotá (2009). *Conversaciones con Bogotá 1945 – 2005*. Editorial Lonja.
- Malmberg, T. (1980). *Human Territoriality*. The Hague. Mouton.
- Moreno, M. (2008). *La producción espacial de lo global: lo público y lo privado en Santa Fe, Ciudad de México*. México D.F. Revista Alteridades No 36.
- Ospinas y Cía. S.A. (1995). *Crónica de una empresa 1932 – 1995*. El Duende. Santafe de Bogotá.
- Ospinas. (2008). *75 años. Urbanismo – Arquitectura – Patrimonio*. Bogotá.



- Paasi, A. (1996). *Territories, boundaries and consciousness*. Chichester. UK. Wiley.
- Rivera, J. (1980). *Formación y desarrollo urbanístico de Bogotá*. Nueva Frontera.
- Roy, A., Alsayyad, N. (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Maryland. Lexington Books.
- Sack, R. (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge, UK. Cambridge University Press.
- Sassen. S. (2001). *The Global City*. Princeton. NJ. Princeton University Press.
- Sassen. S. (2002). *Global Networks Linked Cities*. Londres. Routledge.
- Soja. E. (1971). *The political organization of space*. Washington. DC. Association of American Geographers.
- Torres, A. (1993). *La ciudad en la sombra: Barrios y luchas populares en Bogotá 1950 – 1977*. CINEP. Bogotá.
- Weintraub, J. (1997). *The theory and politics of the public/private distinction*. En J. Weintraub & K. Kumar (Eds.), "Public and private in thought and practice". Chicago: University of Chicago Press.





### **Aproximaciones al mercado de tierras en Colombia**

Edna Cristina Bonilla Sebá, Jorge Iván González Borrero  
Autores

Es particularmente pertinente contribuir al debate y análisis sobre el mercado de tierras en Colombia, de cara a la inminente discusión de las políticas públicas sobre desarrollo rural integral en el escenario de un eventual posconflicto. Este libro realiza un inventario cuidadoso sobre el problema del mercado de tierras y a partir de un detallado análisis de sus manifestaciones e implicaciones propone un novedoso Índice de Mercado de Tierras (IMT) que tiene el potencial de convertirse en un instrumento útil no sólo para el estudio del fenómeno sino para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Temas como la definición de la frontera agrícola, la regulación de los derechos de propiedad, la actualización e integración del catastro y el registro, están directamente vinculados con el problema abordado por los investigadores; y su trabajo por lo tanto puede contribuir de manera sustancial en el análisis de los mismos, tanto en el plano académico como en los escenarios de toma de decisiones públicas.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: [www.editorial.unal.edu.co](http://www.editorial.unal.edu.co)



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (2): 35-63, 2016.

**ISSN web:** 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

**Sitio web:** [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Creative Commons.** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

**Sección.** Investigaciones / **Section.** Research / **Seção.** Pesquisa



## **El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública**

**Transition from national security to citizen security in Colombia (1991-2013):  
an approach from the reference public policy**

**Trânsito a segurança do Estado para a segurança pública na Colômbia (1991-2013):  
uma abordagem a partir dos referenciais de política pública**

### **Carolina Ortega Contreras**

Especialista en Análisis de Políticas Públicas y Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Experto temático en seguridad ciudadana del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad y Ciudadana (CEACSC) de la Secretaría Distrital de Gobierno. Colombia (Bogotá). Correo electrónico: cocoble@gmail.com

**Recibido:** 04 de abril de 2016 / **Aceptado:** 07 de octubre de 2016.

### **Agradecimientos**

Agradezco al doctor Andrés Restrepo Restrepo, especialista líder en Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su acompañamiento y asesoría permanente en el desarrollo de la investigación.

### **Resumen**

El presente trabajo tuvo la pretensión de verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en Colombia, durante el periodo 1991-2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública, en materia de seguridad ciudadana. Atendiendo al enfoque teórico de Pierre Muller, se revisaron una serie de tipos documentales relevantes para el tema, a fin de encontrar proposiciones y categorías que revelaran los referenciales emitidos por período de gobierno presidencial; posteriormente, estos últimos se analizaron y caracterizaron cuantificando cierta información cualitativa para ampliar las inferencias.

En el proceso, se encontró que la definición de *políticas de seguridad* ha dependido estrechamente de la percepción de lo que un actor considera "riesgo, problema o amenaza principal". El referencial de seguridad se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global "supranacional" que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos. Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente, en mayor medida en las ciudades que en el ámbito nacional), se trató, en definitiva, de un advenimiento gradual que no corresponde a un cambio absoluto de valores que posibiliten un paso indiscutible de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en el país.



**Palabras clave.** Referenciales, política pública, seguridad del Estado, seguridad ciudadana, Colombia.

### Abstract

The present research aimed to verify the transition from national security to citizen security in Colombia during the period 1991 - 2013, by means of identification and characterization of the references included in the principal governmental policies of national order, to elaborate the suggestions of public policies concerning to citizen security. According to Pierre Muller theoretical approach, a number of relevant types of documents were reviewed in order to find propositions and categories that reveal the reference period issued by presidential government, subsequently, latter were analyzed and characterized by quantifying qualitative information to expand certain inferences.

In the process it was found that the definition of security policies has closely depended on the perception an actor or mediator considers a "risk, problem, or main threat". The reference of security has been built or deconstructed, depending on the case, according to a supranational global reference that responds to national security logics, widely spread throughout different governments. Although, between 1991 and 2013 the citizen security agenda was included in the national and subnational state order work (paradoxically to a greater extent in the cities than in a national level), definitely it was a gradual and progressive coming that does not correspond to an absolute and unequivocal change of values that can make possible an undeniable step from national security to citizen security in the country.

**Keywords.** Reference, public policy, national security, citizen security, Colombia.

### Resumo

O presente trabalho teve o objetivo de verificar a segurança do Estado de trânsito a segurança cidadã na Colômbia durante o período 1991 - 2013, através da identificação e caracterização de referência contida nas principais políticas governamentais a nível nacional, para o desenvolvimento de recomendações de políticas públicas de segurança cidadã. Atendendo a abordagem teórica Pierre Muller, uma série de importantes tipos de documentos foram revistos para o problema, a fim de encontrar proposições e categorias que revelam a referência emitida pelo período de governo presidencialista; em seguida, estes foram analisados e caracterizados por quantificar certas informações inferências qualitativos para se expandir.

No processo, verificou-se que a definição de políticas de segurança tem dependido de perto sobre a percepção do que um ator considerados "de risco, problema ou uma ameaça principal." O título segurança foi construído ou desconstruído, conforme o caso, de acordo com uma lógica referencial global "supranacional" que responde ao estado de segurança, amplamente divulgados por diferentes governos.

Enquanto entre 1991 e 2013, a agenda da segurança do cidadão foi incluído na ação do Estado a nível nacional e subnacional (paradoxalmente, mais nas cidades do que no âmbito-nível nacional), em última análise, foi um advento gradual que não corresponde uma completa mudança de valores que permitam uma segurança do estado inegável passo para a segurança do cidadão no país.

**Palavras chave.** Referencial, políticas públicas, segurança do Estado, segurança pública, Colômbia.

## Introducción

Los últimos años, en Colombia, se destacan como una época de cambio en materia de seguridad. Las transformaciones, en su abordaje, se relacionan en buena medida con las exigencias impuestas por las dinámicas de la violencia asociada al comportamiento no conviviente, es decir, a la violencia criminal –crimen organizado y crimen común– y a la violencia política –violencia de conflicto– (Durán, Fonseca y Restrepo, 2009, p. 137). Estos tipos de violencia, definidos como problema central en el presente trabajo, con el paso de los años han buscado ser resueltas a través de políticas públicas o iniciativas de Estado.

Con el viraje en el manejo de la seguridad, se evidencia la pérdida de vigencia de la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional*. Rivas (2005, p. 91) argumenta que lo anterior ha significado cambios importantes en Colombia, al igual que en otros países de la región. Esta doctrina se tradujo, en el país, en un tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad del Estado. Conceptos como el de *enemigo interno* jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad. En esta misma línea, hasta hace algunos años la seguridad estaba prácticamente orientada a un tratamiento militar y policial de las violencias. La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en práctica la seguridad constituye un proceso en curso, que mantiene una evolución gradual.

Dicha evolución se caracteriza, entre otras cosas, por el surgimiento de nuevas visiones que introducen normas o valores orientados a gobernar la seguridad desde perspectivas alternativas. En otras palabras, por la búsqueda de nuevas formas de manejar las violencias, bajo concepciones de seguridad que van más allá de lo meramente militar y policial, como es el caso de la seguridad ciudadana.

Pese a la evolución presentada, es posible afirmar que el enfoque de seguridad ciudadana implementado en Colombia, durante los últimos 20 años, presenta una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana. Tal es la razón por la que se consideró importante verificar si, en efecto, hubo un tránsito de un referencial a otro, entre 1991 y 2013, o si se trató de la emergencia progresiva de nuevas nociones, como se venía infiriendo previamente. Se estimaron estos años, como periodo de análisis, porque la llegada de la Constitución Política implicó una ruptura en términos de concepción del Estado, comprensión y administración de la seguridad. En paralelo, para el año 2013 se venía implementando una política pública de orden nacional para la seguridad ciudadana, que si bien recogió experiencias y lecciones aprendidas del pasado, también constituyó un avance sustancial para el abordaje integral de la violencia y el crimen.

Se encontró que el ejercicio de comprobación o negación de la hipótesis planteada se podía desarrollar aplicando un enfoque de análisis interpretativista, originado por la escuela francesa de políticas públicas y que se centra en la dimensión cognitiva de las políticas, para comprender su origen o cambio. Teniendo como uno de sus exponentes a Pierre Muller, el análisis por referenciales parte del supuesto de que cada actor posee un universo cognitivo diferencial (referencial), conformado por valores (manera de ver), normas

(manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), que le brindan un marco mental para concebir una política pública y materializarla en lo real. Para el análisis de referenciales es fundamental conocer la racionalidad de los actores, el papel de la administración pública y las redes que se articulan a su alrededor (Muller, 2002, p. 83).

Así las cosas, el presente trabajo tuvo como objetivo general verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en Colombia, durante el periodo 1991-2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública, en materia de seguridad ciudadana.

Contrastando los hallazgos preliminares con evidencia empírica, fue posible encontrar algunas falencias permanentes al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad. Tales brechas permiten concluir que si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional en Colombia (paradójicamente, en mayor medida, en las ciudades que en el ámbito nacional), se trató en definitiva de un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten un paso indiscutible de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana en el país. El proceso es más parecido a una evolución (avance, progreso) que a un tránsito (movimiento, paso).

## I. Metodología

El trabajo realizado fue una investigación de tipo cualitativo, basada principalmente en fuentes secundarias, a partir de las cuales se describió el problema de investigación y se presentó un marco teórico de algunos de los niveles de percepción que existen alrededor de la seguridad: seguridad, seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana (Figura 2).

Partiendo de la subjetividad de los actores, al momento de definir cada uno de estos conceptos, para efectos prácticos de la investigación la *seguridad* se entendió como una de las principales funciones de los Estados (Shearing & Wood, 2007, p.25) que sienta su base en la formulación moderna, en la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano (González, s.f. p.6). La *seguridad del Estado*, también conocida como seguridad nacional, es necesaria “para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación y por lo mismo la soberanía, la independencia, la integridad territorial nacional, el régimen y el orden constitucional” (Cortés, Parra & Durán, 2012, p. 108, citando a Ibañez, 2005).

La *seguridad pública* es brindada de manera exclusiva por el Estado y actúa de manera opuesta a la seguridad privada, buscando mantener las condiciones del orden público vigente<sup>1</sup> a través del control (principalmente). Para ello, hace mayor énfasis en el desplie-

1 Entendido como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas (mercado), el ejercicio pacífico de derechos y libertades, y la ausencia de alteraciones y violencias.

gue de capacidades policiales y legales. La *seguridad ciudadana* surge “como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios” (OEA, 2009, p.8); es un bien público en donde se concibe a “la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político” (OEA, 2009 p.8). Finalmente, la *seguridad humana* parte de la existencia de una multiplicidad de amenazas a las personas y se preocupa por “la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto y paz” (PNUD, 1994, p.25-26).

Retomando la descripción metodológica de la investigación, en otra instancia el ejercicio se focalizó en analizar algunos tipos documentales considerados relevantes para el tema<sup>2</sup>, a fin de encontrar proposiciones y categorías que revelaran los referenciales emitidos por cada periodo de gobierno presidencial, entre 1991 y 2013.

Como afirma Lozano (s.f.),

Parte del soporte documental del referencial son los documentos, en ellos se encuentran las proposiciones, grafías, mapas, citas, bibliografías, índices; su disposición en el texto (orden, relaciones, remisiones, continuidades y discontinuidades) y su relación con las lógicas expositivas que las soportan van configurando formas argumentales y de construcción de evidencia (p. 5).

La publicación es una dimensión constitutiva de la configuración del fenómeno público/privado y hace referencia a principios y acciones orientados a revelar o dar a conocer, oralmente o por escrito, aquello que necesita ser divulgado entre quienes requieren considerarlo o acatarlo; sin los procesos y dinámicas de la publicación estatal no es posible entender la coproducción, circulación y uso de referenciales de política (Lozano, s.f. p.4).

Teniendo en cuenta la lógica de Muller (2002, p. 118), se clasificaron los referenciales en dos tipos: uno global (seguridad del Estado) y otro sectorial (seguridad ciudadana), entendiendo el primero como una representación general y el segundo, como una imagen del sector o la disciplina.

El proceso de identificación de referenciales, a partir de la revisión y análisis documental, es una tarea que además de dispendiosa, parte claramente de la interpretación semántica y del examen de discursos, por lo cual el margen de subjetividad en el ejercicio esperó ser superado con la exposición literal de documentos y no con la mera suposición del analista.

El instrumento empleado en esta etapa (adaptado de Lozano, s.f., p. 12) es presentado en la Tabla 1.

2 Fuentes consultadas: información jurídica (leyes, decretos nacionales), planes de gobierno (nacionales); políticas, programas o estrategias sectoriales; sentencias e información producida por algunas entidades estatales.

**Tabla 1.** Matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante

<b>Matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante</b>	
Presidente y período gubernamental	Delimitación de la acción pública por actor y temporalidad.
Mediador	Actor social, corredor de la política o experto interviniente.
1. Información documental (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Nombre del documento en donde se ubican las proposiciones que identifican la situación en la que se crea y opera el referencial.
Entidad que lo emite	Nombre de la entidad responsable de la producción del documento.
Fecha de publicación	Fecha de publicación del documento.
Tipo documental	Descriptor para la identificación del documento (leyes, sentencias, estudios, decretos, informes, reportes, etc.)
2. Información del referencial (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Se describe la clasificación del referencial, según corresponda: global (seguridad del Estado) o sectorial (seguridad ciudadana).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	La construcción del referencial objeto de estudio es redactada a partir de la literalidad de los documentos trabajados (se identifican las páginas en paréntesis).
3. Caracterización general del referencial	
Descripción de la situación definida como problema	Es enunciada para plantear y justificar la creación o puesta en uso del dispositivo (aspectos relacionados con obstáculos, requisitos, condiciones que es necesario promover o construir para poder realizar los objetivos de la política). La definición del problema, a partir de los referenciales de los mediadores (imagen a intervenir), es una pieza clave que define el rumbo de la acción pública o de gobierno, en materia de seguridad.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Se trata de un análisis preliminar que devela, brevemente, la percepción del mediador y su referencial, integrado por normas, imágenes, valores y algoritmos. Las inferencias son deducidas de la información trabajada (tomada del documento), por tanto, no constituyen suposiciones.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ubicación de vínculos o estructuras, entre actores, que promueven e intervienen en la formulación de una política.
Instancia desde la que se enuncia	Desde qué espacio se enuncia, es decir, campo del saber, campo de gestión, organización, unidad organizacional, etc.
Público a quien va dirigido lo enunciado	A quién o a quiénes se dirige lo enunciado. Tipo de públicos que se configuran a partir de la enunciación.

*Nota.* Adaptado de "Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública. Guía con orientaciones generales trabajo de campo.* Bogotá, p. 12".

En total, fueron analizados cuarenta y ocho (48) tipos documentales producidos, en los gobiernos presidenciales, desde 1991 hasta 2013 (Tabla 2). Dichas fuentes se encuentran relacionadas en el Apéndice del presente artículo.



**Tabla 2.** Número de documentos relevantes analizados, según tipo documental

<b>Período presidencial</b>	<b>Leyes</b>	<b>Decretos nacionales</b>	<b>Planes nacionales</b>	<b>Políticas/ programas/ estrategias</b>	<b>Constitución política</b>	<b>Sentencias</b>	<b>Documentos de entidades</b>	<b>Total documentos relevantes</b>
César Gaviria Trujillo (1990 a 1994)	3	4	1	1	1	0	0	10
Ernesto Samper Pizano (1994 a 1998)	1	0	1	2	0	0	1	5
Andrés Pastrana Arango (1998 a 2002)	1	2	2	3	0	2	0	10
Álvaro Uribe Vélez (2002 a 2006)	2	2	2	2	0	0	1	9
Álvaro Uribe Vélez (2006 a 2010)	0	1	1	4	0	0	1	7
Juan Manuel Santos Calderón (2010 a 2013)	2	1	0	2	0	0	2	7
<b>TOTAL</b>								<b>48</b>

*Nota.* Elaboración propia.

Luego de la búsqueda de proposiciones o categorías que caracterizan los diferentes referenciales, y la sistematización de información en matrices, se procedió a analizar el contenido de los mismos, identificando la evolución, actores (mediadores) y redes intervinientes; especificando trayectorias, infiriendo conclusiones y determinando las recomendaciones a lugar, en materia de formulación de políticas públicas de seguridad. En esta línea, se cuantificaron los datos cualitativos, en la búsqueda de presentar, a través de información estadística, nuevas inferencias y conclusiones.

Encontrar el papel de la administración pública y el diseño o rediseño del aparato institucional, en cada gobierno, así como aproximarse a una comprensión de la racionalidad de los mediadores –argumentos y lógicas de acción– fue bastante útil para ubicar o entender los diferentes referenciales.

Cabe anotar que, en cuanto a la formulación documental, se tuvieron en cuenta algunas etapas adyacentes al proceso, como lo son el reconocimiento de situaciones consideradas socialmente problemáticas, la incorporación de estas en la agenda de actuación pública y, como tal, el diseño de la política o el lineamiento de Estado. Finalmente, la experiencia permitió redactar una serie de recomendaciones que pueden ser útiles para el posterior diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana o para el desarrollo de nuevas investigaciones.

## II. Resultados y discusión

### I. Principales resultados del análisis por periodo presidencial

#### A. César Gaviria Trujillo (1990–1994)

Antes de expedirse la nueva Constitución Política de Colombia, incluso un poco antes de formular su *Plan Nacional de Desarrollo*, a través del Decreto 2790 de 1990 o *Estatuto para la Defensa de la Justicia*, César Gaviria reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos jurídicos existentes para la seguridad de las personas. Obedeciendo a la coyuntura que atravesaba el país, expresó en la situación que, para el momento, se definió como problema “el orden público se alteró por perturbaciones de bandas terroristas, organizaciones delictivas y narcotraficantes. Por lo anterior, se presentaron importantes pérdidas de vidas de miembros de la comunidad y jueces” (Presidencia de la República, 1990, p. 1); Gaviria inicia el diseño e implementación de una serie de medidas que, si bien respondieron a necesidades en lo concerniente al referencial global imperante hasta el momento en el país, es decir, a la seguridad del Estado y, en palabras de Muller, a su “universo cognitivo”, basado en el neoliberalismo económico y en la nueva gestión pública; también sentaron la base para la emergencia de un nuevo referencial: el de seguridad ciudadana.

Es importante precisar que, durante el periodo de gobierno de César Gaviria Trujillo (1991–1994) se dieron avances importantes en esta materia: desde la generación de estructuras administrativas, para su funcionamiento, y la presencia de una tecnocracia que movilizó y posicionó el referencial de seguridad ciudadana, hasta el empeño por la disminución de brechas o vacíos en las instancias de despliegue del mismo (sistema de justicia y su capacidad de sanción del delito). Aunado a lo anterior, este gobierno incluyó en la agenda de Estado la necesidad de construir política pública para la seguridad ciudadana, en la cual esbozó elementos importantes –que aluden a su sistema cognitivo de valores, imágenes, normas y algoritmos– como son la participación ciudadana, los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, el enfoque descentralizado de intervención, por parte de autoridades locales, la protección a los derechos humanos y el mejoramiento del sistema carcelario.

#### B. Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

El gobierno de Ernesto Samper concibió un referencial de seguridad ciudadana, a partir de valores, normas e imágenes, como la búsqueda de eficacia en el sistema judicial, la modernización del cuerpo de policía, la prevención del delito y la participación ciudadana. Adicionalmente, la búsqueda de una gestión descentralizada de la seguridad, a través del despliegue de la función de policía (otorgada constitucionalmente a alcaldes y gobernadores) indica que este gobierno dio continuidad a las bases propuestas en el periodo precedente; bajo la lógica de Muller, no hubo cambios relevantes de referencial entre uno y otro mediador (Gaviria – Samper).



Por otro lado, cabe anotar que las acciones de Samper, en materia de formulación de política pública, se quedaron cortas, al delegar la responsabilidad de la seguridad ciudadana de manera casi exclusiva en la Policía Nacional y, en parte, a la rama judicial, omitiendo no sólo otros actores corresponsables en el proceso, sino también la debida articulación que debe darse entre: 1. La política de seguridad ciudadana, la política criminal y la política social; y 2. Poder (normas), función (gestión administrativa) y actividad de policía. Es claro que la seguridad ciudadana va mucho más allá de la visión Estado-céntrica o del servicio universal que propende por el mantenimiento del orden público, por parte del cuerpo de policía.

Una de las principales inferencias de este período de gobierno es que, aunque el referencial de seguridad ciudadana se incluye en la producción legislativa y de políticas, no está separado del referencial de seguridad del Estado o nacional sobre el cual la agenda estatal venía trabajando, casi con exclusividad, en el país, antes del gobierno de César Gaviria. Lo anterior indica que algunas acciones de ambos referenciales se entremezclaron en algunos documentos (por ejemplo la Ley 418 de 1997 - justicia transicional y fondos de seguridad ciudadana) y no se creó una estructura estatal dedicada, de manera puntual, a generar las sinergias o la intersectorialidad que demanda la seguridad ciudadana.

### **C. Andrés Pastrana Arango (1998-2002)**

Un cambio notorio de ideas sobre la seguridad se evidenció durante el período de gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Luego de la continuidad dada entre César Gaviria y Ernesto Samper, en lo concerniente a impulsar el referencial de seguridad ciudadana, fortaleciendo la justicia, valorando la prevención del delito y afianzando la institucionalidad existente, con el gobierno Pastrana el referencial de seguridad del Estado vuelve a tomar fuerza en el país.

Si bien durante el cuatrienio hubo un intento de afianzar la seguridad y la convivencia ciudadana e innovar en cuanto a intervenciones de Estado se refiere (Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Política Nacional para la Construcción de Paz), la producción de tipos documentales en la materia evidencia que factores como la coyuntura política y la alta injerencia del gobierno norteamericano en la formulación de políticas locales y globales de seguridad (*Plan Colombia* y *Plan Patriota*, post atentados del 11 de Septiembre de 2001) resultaron volcando la agenda de acción pública hacia la seguridad del Estado o nacional, limitando, por supuesto, el tránsito genuino de un referencial global a otro sectorial.

En Colombia, este escenario, sumado al fracaso de los diálogos de paz en el Caguán, cambiaron la connotación del conflicto armado, legitimando nuevas vías para intervenir los problemas de seguridad y, en definitiva, promoviendo el afianzamiento del referencial de seguridad del Estado que promulgaba el candidato, posterior Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez.

#### D. Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Dando continuidad al referencial de seguridad del Estado que Andrés Pastrana había impulsado, y en coherencia con la coyuntura por la que atravesaba el país –fracaso de los diálogos de paz, recrudecimiento del conflicto– y el mundo –guerra contra el terrorismo–, Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia de Colombia manteniendo intactos los nuevos valores promulgados alrededor de la seguridad. Casi que su primera acción en la materia fue la declaración de un estado de conmoción interior por noventa días, a través del Decreto 1838 (Presidencia de la República, 2002, p. 1).

Podría decirse que este punto de partida evidencia una percepción de seguridad sumamente alterada en el país que, junto a la inclusión discursiva de la imagen referencial de terrorismo, legitima la necesidad de intervenir por otras vías el problema. La connotación política que gobiernos anteriores habían otorgado al conflicto armado interno se desvaneció, al imponerse nuevas imágenes en la materia: de ahora en adelante, es común hablar de coacción, grupos terroristas, actos terroristas, hechos criminales y democracia.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática promovió valores como la solidaridad, la multilateralidad y la corresponsabilidad para la seguridad del Estado. Con ellos, se lograría atacar el terrorismo y otras amenazas, además de ejercer un mejor control territorial a través de la fuerza pública, como elemento coercitivo por orden constitucional. Lo anterior permite inferir que el gobierno nacional, concentrado en la defensa nacional, descuidó su liderazgo frente a la gestión local de la seguridad ciudadana, y por ende, la aplicación de los diferentes instrumentos de coordinación y financiación creados por anteriores mandatos (Fondos de Cuenta Territoriales, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Orden Público y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

Fue a través de la Policía Nacional de Colombia donde se empezaron a producir mecanismos que posibilitaron la sinergia, al interior de las entidades territoriales y entre estas y las gobernaciones, ministerios o instancias competentes en la materia (sectores de seguridad y justicia, Departamentos Administrativos, Institutos, etc.). Lo anterior permite concluir que la creación del programa *Departamentos y Municipios Seguros* (DMS), de la Policía Nacional, trajo consigo un nuevo valor frente a la seguridad ciudadana: la *corresponsabilidad*, entendida como un deber compartido entre diferentes autoridades, para responder a múltiples desafíos.

#### E. Álvaro Uribe Vélez (2006–2010)

Fruto de la reelección popular de la seguridad democrática, Álvaro Uribe Vélez volvió a asumir la Presidencia de la República, manteniendo de forma coherente el referencial que, desde el cuatrienio anterior, venía promulgando. En esta oportunidad, se concentraría en la consolidación de la seguridad democrática en los territorios. Puede afirmarse que Uribe Vélez ha sido uno de los mandatarios más activos en materia de formulación de políticas de seguridad del Estado; como se sabe, la obtención de seguridad fue un eje transversal para actuar en los demás sectores. Es de anotar que, a partir de su segundo mandato, el ejercicio empezó a ser reiterativo, lo que demuestra la importancia que este



gobierno dio a la centralización de decisiones frente a problemas públicos, como lo son la violencia criminal y la violencia de conflicto.

Puede concluirse que la consolidación de la seguridad democrática, atinente al referencial de seguridad del Estado, incorporó en su trayectoria una serie de valores, normas e imágenes que la fueron robusteciendo. En cuanto a la seguridad ciudadana, si bien se presentó como una necesidad apremiante en discursos, correspondió mayoritariamente a la Policía Nacional la construcción de iniciativas y estrategias en la materia, a nivel nacional y territorial, que en efecto resultaron limitadas, dado que tal responsabilidad excede sus capacidades –ya previamente se ha argumentado que la seguridad ciudadana va más allá de la mera actividad del cuerpo de policía–.

El ejecutivo, casi que fusionando las acciones a realizarse entre seguridad del Estado o nacional y seguridad ciudadana, afianzó la confusión de roles y misiones entre la fuerza pública. Una suerte de *securitización* como práctica política de gobierno sucedió en estos tiempos. Al respecto, Tickner (2004, p. 1) citando a Wsever (1995) afirma que este fenómeno “permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza”. En efecto, visiones globales como la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo (puesta en marcha del *Plan Colombia* y del *Plan Patriota*) incidieron en la definición de amenazas, que para el universo cognitivo de su principal mediador –Álvaro Uribe Vélez– solamente podían ser enfrentadas a través de la seguridad democrática.

### **F. Juan Manuel Santos Calderón (2010–2013)**

Para empezar, es importante aclarar que teniendo en cuenta la delimitación temporal determinada en la investigación del periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se estudió la emisión de referenciales solamente hasta 2013 (un año antes de finalizar su primer mandato).

Haciendo tal salvedad, es importante decir que la elección popular del mandatario obedeció, en gran medida, a que era la figura representativa del continuismo de la política de seguridad democrática que Álvaro Uribe había promulgado ocho años antes. Juan Manuel Santos conocía muy bien la cartera, dado que se desempeñó como Ministro de Defensa Nacional, en el período de gobierno inmediatamente anterior (2006–2009) y fue quien apoyó el posicionamiento de valores e imágenes referenciales, como la lucha contra el terrorismo, el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por parte de la fuerza pública, así como la consolidación territorial, entre otros.

Sin embargo, y con toda la continuidad argumentativa que la seguridad del Estado recibió en un comienzo, este gobierno permitió la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana que empezó a posicionarse no solo en una estructura estatal–burocrática adecuada y exclusiva para su despliegue (Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana), sino también en una política pública concreta y formulada desde el nivel central (Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Se resalta el hecho como algo particular, puesto que en la trayectoria de po-

líticas, planes, estrategias, normas, etc., constatada entre 1991 y 2011, no fue posible identificar eventos paralelos. Vale precisar que, aunque las formulaciones preliminares se enfocaron en reformas institucionales, planes, estrategias estatales y de entidades, y no a políticas públicas como tal, claramente fueron la base para posibilitar la emergencia progresiva de un nuevo referencial en el país.

Finalmente, no podía dejar de mencionarse el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* que se logró entre el gobierno Santos y los delegados de las FARC-EP, que para 2012 constituyó uno de los principales avances del Estado colombiano para la finalización del conflicto armado, y con este, para la disminución de la violencia política y el mejoramiento de la seguridad del Estado. El inicio oficial de nuevas conversaciones y la definición de puntos de negociación, a través del establecimiento de una agenda común, fue el punto de partida de un nuevo proceso, que luego del fracaso de los diálogos del gobierno Pastrana y la ofensiva militar extendida por los gobiernos de Uribe, revivió no solo nuevas esperanzas de construcción de paz, sino también puso sobre la mesa la necesidad de adelantar diálogos con otros actores del conflicto y posibilitar reformas estructurales que resolvieran problemas históricos en el país, como el desarrollo rural, la reparación integral de las víctimas, el narcotráfico y la participación política de la oposición y las minorías.

## 2. ¿Tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia?

El modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia, durante los últimos 20 años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito del referencial de seguridad del Estado al referencial de seguridad ciudadana. Lo anterior se constata a través del análisis por referenciales de políticas públicas previamente realizado y se concreta en seis falencias evidentes, al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad.

### A. Limitaciones en la diferenciación de roles y funciones entre fuerzas armadas del Estado (Militares y Policía Nacional).

Sectores académicos, políticos, medios de comunicación y algunas organizaciones internacionales, persisten en señalar el fenómeno de la *militarización* del servicio policial y la *policialización* de los militares, situación que ha llevado a los gobiernos a revisar la misionalidad, funciones y competencias que deben cumplir, tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares, sobre todo en lo concerniente a las responsabilidades en la lucha contra el terrorismo, la subversión, la minería ilegal, las bandas criminales y el narcotráfico, al igual que en el desarrollo de actividades orientadas a la convivencia ciudadana.

Esta aparente confusión o disfunción, en el ámbito policial y militar colombiano, se ha hecho evidente por indicativos como:

- En la Policía, la actividad que cumplen algunos grupos especiales como los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR), el uso de armas de largo alcance y helicópteros de combate, el entrenamiento en tácticas militares, entre otros.
- La realización de acciones preventivas y disuasivas, por parte de las Fuerzas Militares, en zonas urbanas y rurales (la regulación temporal del tránsito, el control de la red vial, la realización de controles en establecimientos públicos, puestos de control y vigilancia en sectores de importancia económica).
- La posibilidad de la “contribución militar a la seguridad ciudadana”, por medio de acciones contraguerrilleras y contraterroristas.
- La formulación de políticas de seguridad y defensa que definen acciones de coordinación y complementariedad entre la fuerza pública. Para dar cumplimiento a lo ordenado, se ha venido estableciendo una doctrina conjunta —acción unificada para un objetivo común— y una doctrina coordinada —operaciones con entidades no militares— (Fuerza Aérea Colombiana, 2013, p. 51).

De igual manera, en la doctrina militar colombiana se viene incluyendo el concepto de *seguridad interior* en la misionalidad organizacional del Ejército y la Armada Nacional, así como su intención de posicionamiento, en el manejo de la convivencia ciudadana, en la búsqueda de un Ejército “preparado para la paz”.

## **B. Debilidades en el trabajo mancomunado y corresponsable con las autoridades locales, para mantener las condiciones de seguridad ciudadana.**

Según información suministrada por el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), de la Policía Nacional de Colombia (2013, p. 6), entre 2012 y 2013, de un total de 1.102 municipios existentes en el país, en 841 municipios ya se habían aprobado Planes Integrales de Seguridad por parte de los concejos municipales; es decir, que el avance en la materia fue del 76%. Esto representa un fuerte trabajo local, en términos de formulación de políticas públicas, incluso más expedito que el proceso que se ha venido liderando desde el nivel nacional.

Pese a ello, aún el reto no sólo es mejorar la calidad e impacto de las políticas locales que se formulen, en referencia a que correspondan a las necesidades diferenciadas de los territorios y brinden innovación en sus intervenciones (más allá de la obtención de medios logísticos o tecnológicos, como los vehículos, la gasolina o las cámaras de vigilancia). El gran desafío se presenta en la coordinación efectiva que debe existir entre autoridades civiles, a nivel local, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Inspecciones de Policía, Secretarías de Gobierno, Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia, etc., para atender las demandas o necesidades en seguridad ciudadana. Al respecto, Bulla y Beltrán (2014) señalan que:

Es necesario superar el mito de que la responsabilidad en materia de seguridad ciudadana es exclusivamente de la Policía. Generar condiciones de seguridad ciudadana involucra de manera directa la responsabilidad de las autoridades locales y nacionales, las cuales deben

focalizar la inversión social y de infraestructura en las zonas en las cuales se concentra la delincuencia y la violencia. No hay manera de que la Policía produzca resultados sostenibles en materia de seguridad ciudadana si los gobiernos nacional y local no intervienen de manera articulada. Esto se agrava además porque el periodo de los alcaldes no coincide con el periodo de los comandantes de las unidades. A los alcaldes les toca coordinar con varios comandantes y cada uno tiene una agenda distinta (p. 1).

### **C. Deficiencias en el aparato institucional para la gestión nacional de la seguridad ciudadana, expresadas en fallos en el sistema de justicia.**

El aparato institucional colombiano no cuenta con suficientes estructuras administrativas para la gestión integral de la seguridad ciudadana (prevención y control del delito). Este tema sigue siendo manejado por los organismos de seguridad y justicia, con un carácter estrictamente policial, carcelario y reactivo.

Ahora bien,

Las reformas adelantadas al sistema de justicia se han limitado a los ajustes legislativos, sin mecanismos apropiados para la adaptación de las estructuras (por ejemplo las capacidades investigativas de los cuerpos fiscales) y de coordinación, integración y evaluación, así como de socialización y capacitación, de los funcionarios judiciales, fiscales y del cuerpo de policía. Esto ha limitado la efectividad penal para responder de forma efectiva a las demandas de seguridad de la ciudadanía –tanto en el componente preventivo como reactivo–, lo que promueve una creciente percepción de ilegitimidad del sistema de justicia, de la institución policial y del Estado en su conjunto (Policía Nacional de Colombia, 2013, p. 123).

### **D. Tratamiento poco integral de la prevención, que se puede constatar a través del enfoque reactivo adoptado para atender y prevenir el delito.**

El referencial de seguridad ciudadana imperante en el país ha tenido una visión reduccionista, tanto en términos de acciones como de distribución de responsabilidades. Además de asumir que la seguridad ciudadana es un asunto pleno del cuerpo policial, ha estimado, mayoritariamente, intervenciones enfocadas en reducir el delito, el crimen y la violencia, omitiendo las múltiples aristas que componen el concepto. Aunque la idea de prevenir el delito se ha venido posicionando con el tiempo, tanto en discursos como en documentos gubernamentales, los resultados arrojados tras su incorporación son limitados, entre otras razones porque no se le da la misma importancia –en materia de evaluación y medición– a los resultados operativos en contra de la delincuencia y del crimen, que a las acciones preventivas de carácter social o situacional. Lo anterior desincentiva considerablemente la inclusión de un enfoque preventivo para fomentar la seguridad ciudadana; por ende, se trabaja más sobre la reacción y la disuasión, que sobre la misma prevención.

Bulla y Beltrán (2014, p. 3) definen el tema acertadamente:

Mientras entidades como la Policía avanzan en la construcción de capacidades para prestar un servicio más profesional, los incentivos y los mecanismos de evaluación continúan siendo





militaristas. La preocupación por los resultados operativos no le permite a los policías prevenir el delito y mucho menos ocuparse de la atención a la ciudadanía.

Tal situación se complejiza por la poca articulación que existe entre la política social, la política criminal y la política de seguridad ciudadana: cada una de ellas tiene valores y metas divergentes, que imposibilitan su necesaria complementariedad ante la prevención de la actividad criminal en la sociedad.

### **E. Inexistencia de un concurso decidido de la ciudadanía, más allá de su reconocimiento formal.**

La participación ciudadana, en materia de seguridad y convivencia en Colombia, es todavía un desafío por enfrentar. Evidentemente, en el país el modelo “*top down*” (tradicional, burocrático, centralizado y jerárquico) de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas se ha impuesto, por encima de otros modelos más integracionistas o pluralistas, que privilegian la construcción de políticas con una mirada de interacción. Tal situación se replica, sin dudas, en el ámbito de la seguridad.

Bajo este entendido, es fundamental comprender que la participación ciudadana debe obedecer a un proceso de planeación, organizado y liderado, de manera clara, por las autoridades; de lo contrario, puede generar impactos negativos como crisis de expectativas de la comunidad, renuencia a participar, lo que puede ocasionar radicalización de las posiciones a tal punto de considerar legítimo y necesario tomar justicia por su propia mano y promover el ajusticiamiento de delincuentes (Cámara de Diputados, 2014, p. 2).

Se trata, en definitiva, de generar mecanismos a través de los cuales se vincule a la ciudadanía como corresponsable en el mantenimiento de mejores condiciones de convivencia y seguridad. Este es un trabajo que pasa por lo cultural, lo pedagógico y el por respeto por la normatividad jurídica; y que no se puede confundir con el otorgamiento del poder de “autodefensa”, tal y como ocurrió durante el período del presidente Samper, con las “Convivir”.

### **F. Ausencia de un enfoque de intervención rural.**

La seguridad ciudadana se ha equiparado a la “seguridad en las ciudades”, obviando que la misma refiere una situación social e institucional en la cual las personas pueden gozar de sus derechos y libertades en todos los entornos, tanto urbanos como rurales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 25). En el análisis del apartado anterior, fue posible apreciar la casi total ausencia de políticas, planes, programas o estrategias intersectoriales, enfocadas en atender las necesidades de seguridad ciudadana en lo rural, afianzando la institucionalidad estatal, actuando de manera integral y más allá de lo que la Policía Nacional, con su Dirección de Carabineros, puede hacer. La mayor aproximación de intervención y presencia de Estado se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, tuvo una connotación de seguridad del Estado y no de seguridad ciudadana.

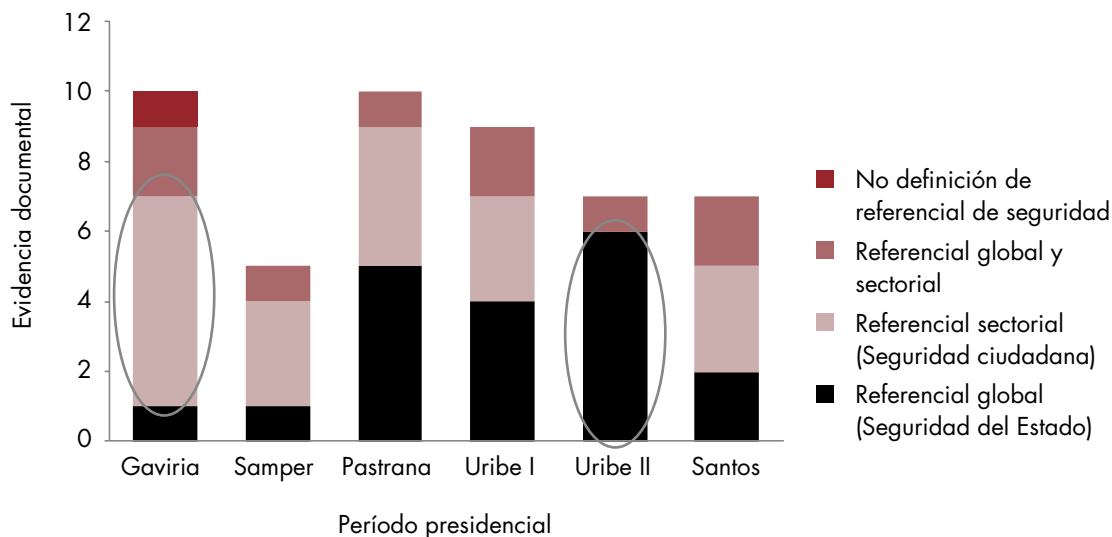
El desarrollo rural integral y la seguridad plena de sus habitantes son deudas históricas que el Estado debe saldar, más aún cuando la mayoría de las entidades territoriales del país, clasificadas en categoría 4, 5 y 6, no cuentan con las capacidades ni financieras (inversión y funcionamiento), ni fiscales suficientes para implementar políticas públicas de seguridad ciudadana; tampoco tienen la estructura institucional necesaria para atender los desafíos que se aproximan en la materia (en cuanto a entidades y número de funcionarios). Si en sus cabeceras municipales el tema es complejo, ¿cuánto más en centros poblados dispersos, como veredas y corregimientos?

Para finalizar este apartado, es importante precisar que, de acuerdo al análisis referencial desarrollado en el presente trabajo, se identificó el predominio de referenciales por periodo presidencial, esto es, el número de documentos que por presidente se orientaban hacia un referencial de seguridad del Estado o de seguridad ciudadana. Como se aprecia en la Figura 1, el período presidencial que presentó mayores estrategias, leyes o iniciativas en torno a seguridad ciudadana fue el de César Gaviria Trujillo. En tanto, el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue el más activo en materia de seguridad del Estado, omitiendo el diseño de acciones conducidas por un referencial sectorial.

Todos los gobiernos presidenciales estudiados definieron intervenciones que se orientaban, de manera paralela, hacia los dos tipos de referencial: el de seguridad del Estado y el de seguridad ciudadana (barras verdes), hecho que permite corroborar cómo la seguridad ciudadana ha intervenido, en menor medida, pero de manera casi permanente en el tiempo, a partir de lógicas como el mantenimiento de la integridad territorial, la estabilidad institucional y la búsqueda de soberanía nacional, propias de la seguridad del Estado. En efecto, esto indica que dada la multiplicidad de mediadores y redes que intervienen en la formulación de políticas, los enfoques referenciales también resultan ser amplios y muchas veces divergentes. El entorno internacional, claramente, influyó en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas.

La seguridad ciudadana ha tenido presencia en todos los períodos presidenciales estudiados, a excepción –como se dijo– de la segunda etapa gubernamental de Uribe Vélez. Sin embargo, este no es un indicador de un tránsito efectivo de un referencial global hacia uno sectorial. A lo argumentado previamente, puede añadirse que dadas las dinámicas de la violencia política en Colombia (violencia de conflicto), recrudescidas entre el gobierno Pastrana y Uribe, y las imágenes internacionales incorporadas en la política doméstica colombiana, tales como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el discurso y la intervención activa de la seguridad del Estado tuvo gran predominio en el país, durante 1998 y 2010.

Los mediadores de políticas, a lo largo del tiempo y a partir de sus referenciales, han construido marcos interpretativos diversos que parten de dimensiones múltiples entre lo intelectual y el poder.

**Figura 1.** Predominio de referenciales por periodo presidencial

*Nota.* Elaboración propia, con base en los documentos incluidos en la Tabla 2.

## Conclusiones

### A. Frente a la identificación de un problema, su inclusión en la agenda pública y la formulación de políticas de seguridad:

La definición de políticas de seguridad, en Colombia, ha dependido estrechamente de la percepción (referencial) de lo que se considera “riesgo, problema o amenaza principal”. Dicha concepción –variante en el tiempo– corresponde al universo cognitivo de un mediador, actor o corredor de política que, con base a sus valores (manera de ver), normas (manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), posiciona una idea como problema central, promueve su incorporación en la agenda pública y, finalmente, logra la formulación de una iniciativa del Estado en la materia. De esta manera, se corrobora que los marcos referenciales de seguridad, acuñando a innumerables concepciones subjetivas de seguridad, surgen de “marcos políticos” que buscan mantener vigentes ciertos intereses, perpetuar el poder o conservar un orden mundial establecido o por establecerse.

En esta medida, el referencial de seguridad, en Colombia, se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global “supranacional” que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense. Este tipo de discursos o visiones han incidido en la prevalencia de enfoques militaristas para la atención de la seguridad ciudadana en el país. Leal (2003, p. 3), al respecto, señala que la doctrina de seguridad nacional heredada de la lucha contra el comunismo, durante la Guerra Fría, sigue vigente y con amenazas que trascienden fronteras nacionales, por lo cual el objeto principal de la seguridad no solo es el Estado, sino los países, la sociedad y las personas.

En cuanto a la seguridad ciudadana, su despliegue se ha mantenido durante muchos años en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, situación que le asigna una visión

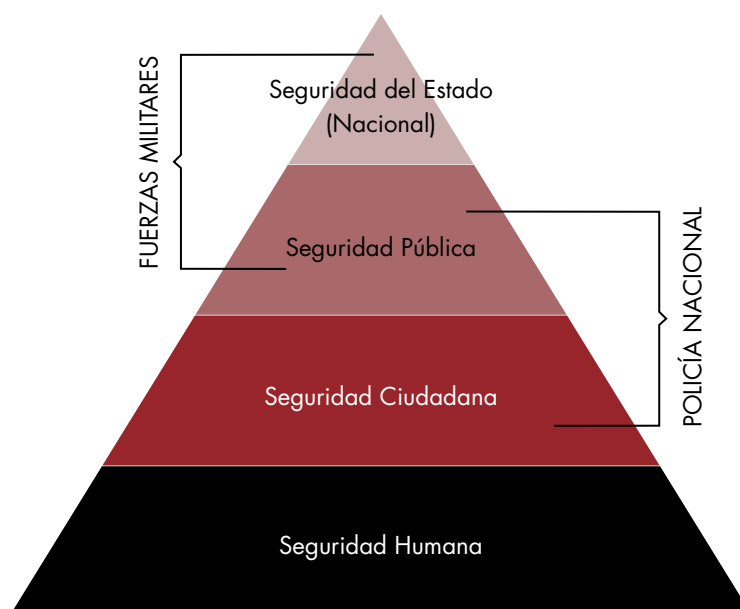
específica a los procesos de diseño, planificación, administración y proyección de políticas públicas. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la militarización para combatir amenazas como el narcotráfico ha provocado un aumento en la violencia y las violaciones de derechos humanos. De acuerdo con la CIDH, la atribución de roles a las Fuerzas Armadas que corresponden a fuerzas policiales civiles también ha incidido en el tema, puesto que se hace un uso indebido de la fuerza –el propósito del uso legítimo de la fuerza por parte del cuerpo de policía debe ser incapacitar y no matar– (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 64). Si bien la Constitución Política de 1991 hizo una distinción de competencias, funciones y roles entre la fuerza pública, las diferentes políticas gubernamentales los han mezclado para responder con coherencia a coyunturas específicas y a su enfoque referencial particular (Figura 2).

Por otro lado, y de acuerdo al periodo estudiado, también se presentaron algunos procesos de redefinición de la seguridad del Estado, posibilitando la emergencia del referencial de seguridad ciudadana, a partir de la introducción de ideas orientadas en la necesidad de gobernar la seguridad, desde perspectivas alternativas. De manera apresurada, podría pensarse que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos fue el que más acercamiento tuvo a nuevas prácticas gubernamentales en la materia, concentradas en la formulación de una política pública nacional y la adecuación de la arquitectura estatal existente. Sin embargo, gobiernos anteriores como los de Gaviria, Samper y Pastrana, unos en mayor medida que otros, fueron los que sentaron las bases para la emergencia del referencial, partiendo de formulaciones enfocadas en adelantar reformas administrativas y desarrollar planes o estrategias de entidades.

Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente, en mayor medida en las ciudades que en el nivel nacional), se trató en definitiva de un advenimiento gradual, progresivo y con las disparidades propias de la subjetividad que posee cada actor o mediador. No corresponde, por tanto, a un cambio absoluto y tajante de valores, imágenes, ideas o algoritmos que posibilite un paso indiscutible de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana.

Por su parte, la política de seguridad ciudadana expresada en instrumentos normativos diferenciados, ha estado aislada de otras políticas, como la criminal o la social; por ende, los esfuerzos estatales se han atomizado, imposibilitando impactos en problemas estructurales generadores de violencia criminal (crimen organizado y crimen común), violencia asociada al comportamiento (violencia intrafamiliar e interpersonal) y otros tipos de violencia. Lo anterior evidencia dos tendencias importantes en el manejo de la seguridad en el país: 1. Concentrarse en el componente duro de la seguridad ciudadana (sanción, privación de la libertad, control policivo, contención y cero tolerancia a la infracción), pero no trabajar desde la integralidad que la misma requiere (prevención, intersectorialidad, multicausalidad del crimen); y 2. Diseñar intervenciones, sin reconocer la heterogeneidad social, cultural, política y económica del territorio nacional, lo que ha desencadenado pocos acuerdos sociales y la vulneración de derechos y libertades públicas.

**Figura 2.** Evolución del marco teórico de la seguridad: distribución de responsabilidades de la Fuerza Pública en Colombia



- Surge en EE.UU tras la II Guerra Mundial.
  - Doctrina de Seguridad Nacional: enemigo interno.
  - Defensa militar - seguridad de amenazas externas.
  - Seguridad del Estado como institución.
  - Visión conservadora y tradicional de la seguridad.
- Surge durante la Guerra Fría (década 80).
  - Servicio público universal – concepción estado céntrica.
  - Contraposición de seguridad privada.
  - Control y mantenimiento del orden público.
  - Énfasis: policial y legal.
  - Refiere a seguridad interna del Estado.
- Surge en el marco de las transiciones a la democracia latinoamericanas (década 90).
  - La persona es objetivo central de las políticas (visión no estadocéntrica).
  - El ciudadano es corresponsable en su mantenimiento.
  - Reconocimiento del otro y sus derechos (libertad).
  - Restauración del daño causado y castigo al culpable (disuasión).
  - Políticas de prevención de las violencias.
  - Requiere de nuevos actores: gobiernos locales, medios de comunicación, observatorios, universidades, etc.
  - Necesita de reformas a los sistemas policial y judicial.
- Surge en 1994 con el Informe de Desarrollo Humano (PNUD).
  - Concepto integral de la seguridad: el ser humano (visión progresista).
  - Garantizar libertades vitales o ausencias de necesidad y miedo.
  - Amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimentarias, de salud, ambientales, comunitarias y políticas).

*Nota.* Elaboración propia, con base en la revisión de literatura y documentos de la Tabla 2.



Es importante ratificar que el enfoque rural de las acciones estatales, en seguridad ciudadana, poco o nada aparece en la escena; esto, de la mano con lo desprovistos que se encuentran los entornos rurales de institucionalidad, adecuada para promover la convivencia pacífica. La mayor aproximación de intervención y presencia del Estado en la materia, se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, tuvo una connotación de seguridad del Estado y no de seguridad ciudadana.

En efecto, el trabajo desarrollado corrobora la hipótesis de que el modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia, durante los últimos 20 años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito del referencial de seguridad del Estado, al referencial de seguridad ciudadana.

### **B. Frente a los mediadores de política pública:**

Como se dijo, dentro de la configuración del referencial de un mediador convergen valores, normas, imágenes y algoritmos particulares, contruidos a través de su historia y permeados por corrientes ideológicas globalizadas. Las políticas de seguridad, por ende, responden a los marcos referenciales de estos mediadores.

Si bien en el ejercicio se encontró que la mayor enunciación documental, en términos de créditos de publicación fue de los presidentes, claramente otro tipo de actores, con roles diferentes, influyeron al momento de tomar decisiones públicas, como es el caso de algunos ministros de defensa. Las relaciones de poder entre los actores fueron socavadas por una producción de significación específica, que fue configurando y posicionando referenciales de política en los diferentes periodos gubernamentales.

Cada actor posee ideas y visiones diferentes, frente a la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana; por ello, sus acciones también son diferenciadas, poseen desigual priorización y tienen o no continuidad entre unas y otras. En gran medida, las políticas gubernamentales han estandarizado las acciones de la fuerza pública, partiendo de lógicas como la sujeción o la obediencia, que deben tener los cuerpos castrenses al gobierno civil.

Cabe resaltar el papel de la Policía Nacional de Colombia, como mediador clave para la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana en el país; por ejemplo, a partir de la creación de su programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), la Institución fundamentó la formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana, en el orden nacional y local, masificando nuevos valores y normas, como la coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad.

### C. Frente a las redes de actores:

Partiendo de la premisa de que el referencial de seguridad, en Colombia, se ha construido o deconstruido de acuerdo a un referencial global que responde a las lógicas de la seguridad de Estado, ampliamente difundidas por los diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense, es posible entender la injerencia de redes de actores internacionales, tanto en el posicionamiento de referenciales como en la formulación de políticas públicas.

Entre las redes más relevantes, encontradas en el análisis referencial, se ubican instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), algunos centros de pensamiento nacionales, resaltando la labor de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la academia (universidades) y la red intergubernamental (agrupación horizontal de autoridades estatales). Poco o nada se puede hablar de la conformación de comunidades de política para la formulación de políticas de seguridad en el país (según Muller, se trata de miembros interdependientes, en los planos vertical y horizontal, que comparten recursos comunes), lo que indica que el proceso de formulación de políticas de seguridad es de los menos participativos que existen en Colombia.

En segunda instancia, se concluye que muchas de las acciones que se desarrollan a favor de la seguridad del Estado y de la seguridad ciudadana, esperan ser mostradas y legitimadas por la comunidad internacional. Esto se evidenció en algunos planes nacionales de desarrollo y en documentos como el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

### Recomendaciones

Para hacer un tránsito genuino de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en el país se requiere, en primer lugar, que un mediador o una red de actores con un referencial integral, frente a la seguridad ciudadana, y con suficiente margen de maniobra dentro del aparato estatal, posicione, en las debidas instancias de formulación de políticas públicas, ideas diferentes e innovadoras que recojan experiencias del pasado y del presente. Tales actores deberán comprender el nuevo orden internacional, referido más que a un entorno globalizado, a la existencia de múltiples polos (multipolaridad), en donde países diferentes a Estados Unidos se proyectan sobre nuevas esferas de influencia (China, India) o buscan la recuperación, permanencia y consolidación en las que consideran propias, como es el caso de Rusia, con una arena internacional altamente alterada, no sólo por las expresiones del reposicionamiento geopolítico y militar de esos países, sino por fenómenos globales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración legal e ilegal, la trata de personas, etc.

En esta medida, el mediador o red emergente deberá saber que la “imposición” de referenciales internacionales sobre la agenda nacional de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana no podrá suceder, como en las últimas décadas, dado tanto por lo ya señalado, como por la incursión del país en un estadio político que será caracterizado,

en esencia, por la firma y posible refrendación de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC – EP para poner fin a más de cincuenta años de violencia política en Colombia.

Bajo tal contexto, será fundamental hacer una clara diferenciación entre las políticas de seguridad del Estado y las de seguridad ciudadana, pasando por la decantación de roles y misiones entre la fuerza pública, la adecuación de la arquitectura institucional, el despliegue heterogéneo de capacidades, la actualización jurídico-normativa, la resignificación del discurso (en lugar de amenazas a la seguridad ciudadana, se hablaría de fenómenos, riesgos o afines), la vinculación de nuevos actores, en corresponsabilidad, entre otros aspectos no menos relevantes que se reseñarán posteriormente. En definitiva, un cambio en el universo cognitivo del mediador o de los principales actores redundaría en un cambio de políticas de seguridad del Estado hacia la seguridad ciudadana.

Es importante aclarar que dicho tránsito no corresponderá a un acto de inmediatez. La transformación de la naturaleza de la violencia política y de la violencia de conflicto, en Colombia, requerirá de cambios progresivos en el establecimiento y en los ciudadanos, que sobrepasan la voluntad de un solo actor o mediador de política y van más allá de la firma de paz o los reajustes sectoriales. Nuevamente, una puja de intereses, relaciones de poder y búsqueda de legitimidad entrarán en escena, no solo en el nivel nacional sino también en la escala de las entidades territoriales.

Mientras se produce el cambio de ideas o de paradigmas, frente a la seguridad ciudadana, la formulación de una política pública en la materia deberá concebir la plena articulación entre función (gestión administrativa-estructuras), poder (normas) y actividad de policía (aplicación de medidas correctivas). De poco servirá si existe la política pública, pero no se generan estructuras administrativas para desplegarla (secretarías, inspecciones, funcionarios) o si la plena responsabilidad de su ejecución se entrega, en pleno, al cuerpo de policía. Es fundamental que el aparato administrativo sea el que lidere las diferentes estrategias, para prevenir y enfrentar riesgos criminales.

En cuanto al cuerpo de policía, en la actualidad existe un deterioro en el nivel de confianza en la Policía Nacional de Colombia. Se insta la necesidad de hacer cambios cualitativos en la manera de actuar de los uniformados, para producir mayor credibilidad ante la opinión pública, cercanía con la comunidad, transparencia en sus actos, respeto por los derechos humanos, manejo racional y proporcional del uso de la fuerza, eficacia en el control del delito y la persecución penal. Afianzar el rol civil de la Institución será otro de los mayores desafíos a enfrentar, ya que la desmilitarización “implica reformular sus bases simbólicas y orgánico–funcionales, concibiéndola como una institución civil armada” (Arias, Rosada y Saín, 2012, p. 27). Si bien en el país se han adelantado procesos de reforma y modernización policial que, en efecto, han redundado en mayores niveles de profesionalización, empoderamiento institucional y mejoras del servicio de policía, es necesario que el ejercicio implique un esfuerzo sostenido y de largo plazo para producir una acción policial más democrática, es decir, que represente la diversidad social, a las necesidades o expectativas públicas y sea transparente (Frühling, 2007, p. 32).



Como se ha venido afirmando a lo largo del presente trabajo, la política de seguridad ciudadana debe propender mayor integralidad, que refleje la multicausalidad de fenómenos. Los avances de formulación manifiestos en el gobierno Santos no pueden convertirse en retrocesos: la política de seguridad, en Colombia, está en evolución y construcción continua. Por ello debe dialogar con la política social (educación, reducción de la pobreza) y la política criminal (sistema penitenciario y carcelario, investigación criminal). Para ampliar su margen de efectividad e impacto, tendrá que actuar de manera paralela con procesos de fortalecimiento a la justicia que: 1. Disminuyan los niveles de impunidad (aplicación rigurosa de la ley, identificación, judicialización y captura de delincuentes) y 2. Amplíen al ciudadano el acceso a la justicia y la denuncia. En este sentido, la llamada seguridad subjetiva o percepción de seguridad, medida a través de diferentes encuestas, debe ser una herramienta para formular y corregir políticas.

Deberá considerarse la atomización de funciones, responsabilidades y competencias existentes, para atender la seguridad ciudadana en el país. Pese a que existió recientemente una estructura burocrática articuladora del tema, la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, que posteriormente migró hacia el “Ministerio para el Posconflicto” (en formación), en definitiva se requiere de un marco institucional o una instancia de orden nacional, y separada del Ministerio de Defensa, que coordine de manera sistémica la seguridad ciudadana, propendiendo por una mayor responsabilidad compartida, junto con la aplicación y actualización de la normatividad vigente (no es desconocido lo que representa para el país un *Código Nacional de Policía* promulgado en 1970). Se trata de hacer un esfuerzo más allá del que realiza el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), liderado por la Policía Nacional, en compañía de algunas gobernaciones, entidades y ministerios.

En cuanto al despliegue subnacional de políticas, Dammert (2007, p. 67) señala que:

Aunque la función de control de la seguridad está a cargo de los gobiernos nacionales o estadales, en cuya órbita se encuentran las fuerzas policiales, las gestiones locales son, sin duda, las más adecuadas para trabajar en la prevención del delito. Para ello deben dejar de lado los planteos simplificadoros y desarrollar políticas de largo plazo que impliquen el compromiso de la comunidad.

Por lo anterior, la política de seguridad ciudadana también deberá contemplar su ejecución en entornos rurales e incorporar un esquema de asociación o integración para su gestión y ejecución local (ciudad-región), bajo el entendido de que las entidades territoriales, en Colombia, no cuentan con los recursos ni las capacidades suficientes para su implementación y evaluación, ni en cabeceras municipales ni en veredas o corregimientos. Por ello, es apremiante generar mecanismos certeros para dotarlos de herramientas y recursos diferenciados. Al respecto, Pérez (2015) afirma que:

Para avanzar en la consolidación de un modelo viable de gestión territorial de la seguridad ciudadana en Colombia, se propone considerar algunos mecanismos adicionales a los contemplados en el plan de desarrollo, entre ellos, la alternativa de asimilar los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) a contratos-plan que articulen los recursos y acciones de entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana



comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas (p. 1).

Otras medidas que pueden adoptarse a nivel territorial, según Dammert (2007, p. 74) incluyen el concepto de participación ciudadana para detectar problemas, mediante el involucramiento de actores locales, como las iglesias. En Colombia, existe evidencia empírica, en algunas ciudades, como por ejemplo Cali, en donde el involucramiento activo de las comunidades aporta sustancialmente a la prevención del delito (reducción de la participación de jóvenes en pandillas).

En referencia a este tema, es fundamental priorizar la agenda de prevención de la violencia en la política de seguridad ciudadana: incentivar la medición estatal, a través de la creación de “nuevos indicadores de seguridad que vayan más allá de los delitos de alto impacto y de la medición de la violencia” (Ávila, 2014, p. 62); y diseñar iniciativas más cercanas a realidades locales orientadas hacia la familia, la escuela, la comunidad, el espacio público, la infraestructura urbana, etc., lo que generaría mayores impactos en los ciudadanos y en los territorios. Las políticas enfocadas en las personas ayudan a reducir las posibilidades de comisión del delito, desalentar la reincidencia y la continuidad de las carreras criminales (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014, p. 64).

Paralelo a lo anterior, se deberán identificar aquellos retos en materia contravencional y de relaciones comunitarias. Es bastante escaso el nivel de enunciación del tema, en las diferentes políticas estudiadas; por ende, la convivencia se debe valorar y priorizar en un marco de acción intersectorial. Aún más, ¿por qué no generar una política pública exclusiva, para anticipar, atender y medir fenómenos de convivencia en Colombia?

Otro asunto que constituye un reto a enfrentar es la generación de datos e información cuantitativa de seguridad y convivencia. Teniendo en cuenta las limitaciones que existen en cuanto a calidad, coincidencia y análisis de la información, a nivel nacional y municipal, es sustancial afianzar los mecanismos de recopilación, tratamiento y análisis de la información en seguridad ciudadana, a fin de aportar a procesos de toma de decisión más informada y racional por parte de las diferentes autoridades de policía. De esta manera, se podrían intervenir los fenómenos de manera diferente y creativa. Como lo afirma Guerrero (2007) “sólo se puede administrar lo que se puede medir. Además de tener indicadores mensurables, la información debe ser pertinente y de fácil recolección” (p. 119).

Es apremiante, en el país, avanzar en el desarrollo de investigación científica en seguridad ciudadana, para alcanzar mayor profesionalización en la materia, producir evidencia cualificada y generar nuevos conocimientos que contribuyan a la formulación de políticas públicas de impacto. “Los sociotécnicos, burócratas y políticos no serán muy eficaces a menos que utilicen estudios científicos sobre problemas sociales” (Amaya y Cortés, 2014 citando a Bunge, 2007 p. 1).

## Referencias

Amaya, H.; Cortés, Y. (2014). *El fleteo: la abstracción de un riesgo criminal. Una experiencia de inteligencia criminal*. En: Revista Criminalidad 56 (1). Bogotá: Policía Nacional de Colombia,



Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-31082014000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082014000100007)

- Arias, P., Rosada, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).
- Ávila, A. (2014). *Gestión de la seguridad en Bogotá*. En: *Violencia Urbana, radiografía de una región*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), Aguilar.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2014). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Bulla, P. y Beltrán, I. (2014). *Lo que los candidatos no dijeron de la seguridad ciudadana y lo que el nuevo presidente debe tener en cuenta*. En: *Columnas de opinión Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/988>.
- Cámara de Diputados (2014). *Gaceta parlamentaria (3979)*. Año XVII. México. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/20140311-V.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Organización de los Estados Americanos.
- Cortés, Y.; Parra, R.; Durán, J. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial, Centro de Inteligencia Prospectiva.
- Dammert, L. (2007). *Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?* En: *Revista Nueva Sociedad (212)*.
- Durán, I.; Fonseca, L. y Restrepo, J. (2009) *¿Cuáles son las ciudades más inseguras de Colombia?: propuesta para la estimación de un índice de inseguridad humana*. En: Restrepo, J.; Aponte, D. (Ed.). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).
- Frühling, H. (2007). *Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.
- Fuerza Aérea Colombiana (2013). *Manual de doctrina básica aérea y espacial*. Bogotá.
- González, C. (s.f.). *Seguridad ciudadana: el modelo Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Guerrero, R. (2007). *Sistemas de información en los programas de prevención de violencia*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.
- Leal, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del sur*. En: *Revista de Estudios Sociales (15)*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>
- Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública. Guía con orientaciones generales trabajo de campo*. Bogotá.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe sobre seguridad humana y derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.p>

- Pérez, B. (2015). *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. En: Análisis (3). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung
- Policía Nacional de Colombia (2013). *Informe final Comité de Análisis Estratégico Institucional Posconflicto (CAEIP)*. Bogotá: Dirección General, Oficina de Planeación.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). *Decreto 1837 de 2002 "Por medio del cual se declara el Estado de Conmoción Interior"*. Diario Oficial No. 44.877 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República (20, Noviembre, 1990). *Decreto 2790 "Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia"*. Diario oficial No. 39584 de Noviembre 20 de 1990.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Washington: Oxford University Press. Recuperado de:  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013 – 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Rivas, A. (2005). *Una década de políticas de seguridad en Colombia*. En: Casas, P.; Rivas, A.; González, P.; Acero, H. (Ed.). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Ensayos de seguridad y democracia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Shearing, C.; Wood, J. (2007). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.
- Tickner, A. (2004). *La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales*. En: Colombia Internacional. Revista del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (60). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index=1.php>

## Apéndice

- Colombia; Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente (6, Julio, 1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de Julio de 1991.
- Congreso de la República (21, Marzo, 1991). Ley 23 de 1991 "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 39752 de Marzo 21 de 1991.
- Congreso de la República (12, Agosto, 1993). Ley 62 de 1993 "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República". Diario Oficial No. 40.987 de Agosto 12 de 1993.
- Congreso de la República (30, Diciembre, 1993). Ley 104 de 1993 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 41158 de diciembre 30 de 1993.



- Congreso de la República (26, Diciembre, 1997). Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 43201 del 26 de diciembre de 1997.
- Congreso de la República (26, Junio, 2003). Ley 812 de 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado Comunitario". Diario oficial 45231 de Junio 27 de 2003.
- Congreso de la República (24, Junio, 2011). Ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". Diario Oficial 48110 del 24 de Junio de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia (1997). Sentencia C-572 de 1997. Servicio especial de vigilancia y seguridad privada, servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, resolución administrativa. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia (6, Julio, 2000). Sentencia T-847 del 2000. Estado de cosas inconstitucional en establecimiento carcelario. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia (24, Enero, 2001). Sentencia C-048 del 2001. Libertad de configuración legislativa en conflicto armado interno. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (28, Junio, 2013). Decreto 1397 de 2013. "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". Diario Oficial No. 48.839 de 2 de julio de 2013.
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990 – 1994. Prólogo. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.) El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994 -1998. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. Cambio para construir la paz. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1, Junio, 2000). Documento CONPES 3077. Política Nacional para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Haz Paz. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de: [http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiallcentenario\\_2019comple.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiallcentenario_2019comple.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Interior y Justicia (4, Agosto, 2006). Documento CONPES 3437. Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES Colombia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (16, Febrero, 2009). Documento CONPES 3567. Política Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (28, Junio, 2010). Documento CONPES 3669. Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación; Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Intergáficas S.A.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá.
- El Tiempo (29, Diciembre, 1991). Estrategia contra la violencia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>
- El Tiempo (15, Julio, 1999). Ofensiva contra la delincuencia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917370>
- FASOC (2000). Plan Colombia (extracto): Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (3). Recuperado de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411103dd9c243.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional (29, Marzo, 1995). Documento CONPES 2771. Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Defensa Nacional (2007). Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (15, Junio, 2007). Resolución No. 02063 del 15 de Junio de 2007 “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Seguridad Ciudadana”. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional (2007). Directivas Derechos Humanos. Bogotá: Dirección de Derechos Humanos.
- Ministerio de Defensa Nacional (2008). Política Integral de DDHH y DIH. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal (2011 – 2014). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Justicia (30, Noviembre, 1994). Documento CONPES 2744. Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994 – 1998. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Justicia (14, Julio, 2000). Documento CONPES 3086. Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Palou, J.; Arias, G. (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. En: Serie informes FIP (14). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/111018fip.pdf>
- Policía Nacional de Colombia (2008). Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. Funciones, competencias e instrumentos. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros. Recuperado de: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera\\_New/doctrina/cartillas/55.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/cartillas/55.pdf)
- Policía Nacional de Colombia (2008). Poder, función y actividad de policía. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros.



- Policía Nacional de Colombia (2010). Seguridad ciudadana: una política nacional para la prosperidad democrática. Bogotá: Dirección General, Dirección de Seguridad Ciudadana.
- Policía Nacional de Colombia (2010). Tomo 2.3. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. Bogotá: Dirección de Antinarcóticos, Oficina de Planeación.
- Policía Nacional de Colombia (2012). Comportamiento de la Criminalidad en Colombia 2012. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Observatorio del Delito. Recuperado de: [http://www.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol55\\_3/55301comportamiento.html](http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_3/55301comportamiento.html).
- Policía Nacional de Colombia (2013). Antecedentes, avances y retos del programa Departamentos y Municipios Seguros. Presentación ppt. Bogotá: Dirección General, Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Presidencia de la República (11, Febrero, 1994). Decreto 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada". Diario oficial.
- Presidencia de la República (19, Noviembre, 1991). Decreto 2615 "Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público". Diario oficial No. 40.168 de Noviembre 20 de 1991.
- Presidencia de la República (20, Noviembre, 1990). Decreto 2790 "Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia" . Diario oficial No. 39584 de Noviembre 20 de 1990.
- Presidencia de la República (30, Diciembre, 1992). Decreto 2167 de 1992 "Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación". Diario Oficial No. 40.704 de 31 de Diciembre de 1992.
- Presidencia de la República (28, Febrero, 2002). Decreto 333 de 2002 "Por medio del cual se decreta y activa un Teatro de Operaciones". Diario Oficial No. 44.726 de Marzo 3 de 2002.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). Decreto 1837 de 2002 "Por medio del cual se declara el Estado de Conmoción Interior". Diario Oficial No. 44.877 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). Decreto 1838 de 2002 "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática". Diario Oficial No. 44.897 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Presidencia de la República (6, Agosto, 2010). Decreto 2933 de 2010 "Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 47.793 de Agosto 6 de 2010.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (27, Abril, 1995). Resolución 368 de 1995. "Por la cual se fijan criterios técnicos y jurídicos y se señalan procedimientos para el desarrollo de los servicios de vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 39 del decreto 356 de 1994".
- United States Congress. (26, October, 2001). Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA patriot act) Act of 2001. Washington.





**Sección:**

---

**Reflexiones**

**Reflections**

**Reflexões**



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (2): 67-87, 2016.

**ISSN web:** 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

**Sitio web:** [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Creative Commons.** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

**Sección.** Reflexiones / **Section.** Reflections / **Seção.** Reflexões



## Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011

Fiscal recentralization in Colombia, 2001-2011

Rescentralização fiscal na Colômbia, 2001-2011

**Olga Lucía Zapata-Cortés**

Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia (UdeA), Instituto de Estudios Políticos. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [lucia.zapata@udea.edu.co](mailto:lucia.zapata@udea.edu.co)

**Recibido:** 22 de enero de 2016 / **Aceptado:** 02 de octubre de 2016.

### Resumen

Después de 25 años de la descentralización colombiana, se quiere probar que, entre 2001 y 2011, el gobierno nacional viene implementando estrategias de re-centralización fiscal que buscan: i) corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial; ii) reparar el exceso de deuda pública y mal desempeño financiero del gobierno nacional; y, iii) fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central. Ello se demostrará desde la revisión de literatura y de normas sobre los efectos del diseño del proceso descentralizador, la disminución de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, la disminución de los gastos de funcionamiento, la disminución de la pereza fiscal y el mejoramiento de indicadores de desempeño fiscal. Los resultados sobre desempeño fiscal, necesidades básicas insatisfechas y capacidad institucional, demuestran que las medidas re-centralizadoras, en este período, no han mejorado los ingresos de los gobiernos subnacionales, mientras que sí han corroído su autonomía en decisiones estratégicas.

**Palabras clave.** Descentralización fiscal, hacienda pública, estado nacional, administración pública, Colombia.

### Abstract

After 25 years of the Colombian decentralization we want to prove that between 2001 and 2011 the national government has been implementing fiscal strategies seeking re-centralization: i) correct the negative effects of the initial institutional design; ii) correct the excessive public debt and poor financial performance of the national government; and iii) strengthen the regulatory capacity of the central government. This shall be demonstrated from the literature review and standards on the design effects of the decentralization process, the reduction of central government transfers to sub-national governments, lower operating costs, reduced fiscal laziness and improving indicators fiscal performance. The results for fiscal performance, basic needs and institutional capacity show that re-centralizing measures in this period have not improved revenues of subnational governments, while itself has corroded their autonomy in strategic decisions.

**Keywords.** Fiscal decentralization, public finances, national state, public administration, Colombia.

**Resumo**

Depois de 25 anos da descentralização colombiana, querprovar que, entre 2001 e 2011, o governo nacional tem implementado estratégias que procuram re-centralização fiscal: i) corrigir os efeitos negativos do desenho institucional inicial; ii) reparar a dívida pública excessiva e umfracodesempenhofinanceiro do governo nacional; e, iii) fortalecer a capacidaderegulatória do governo central. Isso será demonstrado a partir da revisão da literatura e as regras sobre os efeitos do projeto do processo de descentralização. Também a partir da diminuição das transferências do governo central para os governos sub-nacionais, custosoperacionaismaisbaixos, declíniopreguiça fiscal e melhoria dos indicadores de desempenho fiscal. Os resultados sobre o desempenho fiscal, as necessidades básicas insatisfeitas e da capacidade institucional mostram que as medidas de recentralização, neste período, não melhoraram os governos sub-nacionais, mas eles danificar a autonomia na tomada de decisões estratégicas.

**Palavras chave.** Descentralização fiscal, fazenda pública, estado nacional, administração pública, Colômbia.

**Introducción**

El proceso descentralizador colombiano intentó clarificar las funciones y las competencias de cada uno de los niveles territoriales, así como mejorar la administración y el proceso de gobierno. Sin embargo, inicialmente lo que se observó fue una desorientación del nivel intermedio (Zapata, 2012, p. 129), debido a las relaciones directas que estableció la nación con los municipios, por un largo tiempo. Ahora bien, el protagonismo adquirido por los municipios no fue suficiente para atender los problemas locales, formular políticas públicas e incrementar la capacidad institucional; así como tampoco para contrarrestar los efectos de la normativa promulgada para regular la política fiscal y limitar la autonomía territorial. Los requerimientos de saneamiento público y desempeño fiscal, por parte del gobierno nacional, sumados a los pocos ingresos que reciben los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones y responsabilidades, hizo que éstos redujeran no sólo su actuación, sino su liderazgo e innovación en la puesta en marcha de instrumentos de gobierno eficientes, lo que a su vez reduce la capacidad institucional.

A partir de la década de 1980, el gobierno nacional empezó a cuestionar, sistemáticamente, a los gobiernos subnacionales por su insuficiencia para generar recursos propios, así como por aumentar sus gastos de funcionamiento, especialmente en los sectores de salud y educación, por lo que comenzó a implementar programas para el fortalecimiento de los impuestos territoriales, para garantizar así una descentralización efectiva y una autonomía de los gobiernos subnacionales, mediante el fortalecimiento de sus finanzas. Se empieza pues la flexibilización de los ingresos tributarios, al otorgarle a los departamentos y municipios esta función (Ley 14 de 1983, Ley 3 de 1986, Ley 11 de 1986, Decreto 1222 de 1986, Decreto 1333 de 1986, Ley 60 de 1993, Ley 136 de 1994), pero poco tiempo después empiezan los controles al gasto y niveles de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Ley 358 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 549 de 1999, Ley 550 de 1999 y Ley 617 de 2000).

La normatividad derivada del proceso descentralizador, así como la Constitución Política de 1991, con sus posteriores reglamentaciones, cambió las reglas de juego y el marco institucional colombiano. Aunque mantuvieron el número de niveles de gobierno y los

definieron como *autónomos* respecto a los demás, complejizaron las relaciones entre estos al fijar funciones de vigilancia, control y mantenimiento de la cadena de mando, creando confusión, pues mientras los municipios ostentaban autonomía, eran supervisados y controlados por los niveles superiores. En la práctica, las normas que buscaron la profundización de la descentralización están proveyendo herramientas e instrumentos de gestión jerárquicos, con los cuales, cada vez más, se restringe la autonomía de los entes territoriales, y por lo tanto, se logra una re-centralización fiscal

Este trabajo se divide en tres partes: la primera presenta un balance breve de los 25 años de descentralización en Colombia, enfatizando en la descentralización fiscal. En un segundo apartado, se presentan las estrategias de re-centralización más importantes implementadas por el gobierno nacional, las cuales tratan de corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial, el exceso de deuda pública y el mal desempeño financiero del gobierno nacional, para fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central. En el tercer acápite, se muestran algunos de los efectos que las estrategias de re-centralización están generando en las finanzas subnacionales, particularmente en el desempeño fiscal, el indicador de necesidades básicas insatisfechas y la capacidad institucional.

## 1. El proceso de descentralización fiscal en Colombia

Desde 1991, la Constitución Política de Colombia señaló en su artículo 1 que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía<sup>1</sup> de sus entidades territoriales (...)”. Esto es, el modelo de organización territorial colombiano está regido por el principio de *unidad*, por lo que el Gobierno Nacional asigna las competencias y organiza los demás niveles territoriales. Y en gran medida, la potestad del nivel central es ejercida desde los ámbitos políticos, fiscales y administrativos, lo que significa que los gobiernos subnacionales sólo podrán ejercer aquellas que le son delegadas desde el nivel central. Esta concepción ha generado constantes debates sobre descentralización y autonomía territorial vs. Estado unitario. Según Ríos (2011, p. 74), existe confusión entre la búsqueda de unidad nacional y el concepto de Estado unitario, lo que ha generado que el principio de unidad domine sobre el principio de autonomía y que se refuercen acciones gubernamentales a favor de la centralización, limitando la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Ya desde mediados de la década de 1980, las reformas políticas implementadas en Colombia se sustentaban en el malestar regional, respecto a la presión centralista. Es-

<sup>1</sup> Más tarde, en 1995, la Corte Constitucional, en su sentencia C-506, expuso sobre la organización del Estado colombiano, respecto a la autonomía territorial: “El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente”.

tas reformas descentralizadoras cambiarían las reglas del juego político del país, al reestructurar aspectos como la administración territorial, la relación Estado–sociedad, la relación Estado–economía, la desconcentración administrativa, la modernización de los sistemas de recaudo de impuestos, la elección de los mandatarios locales, la delegación de responsabilidades de la Nación a los municipios, las finanzas municipales, las transferencias de la Nación, entre otros. Todas estas reformas influyeron notoriamente en el desempeño fiscal de los entes territoriales, así como en las relaciones que se generan entre éstos.

Según Ramírez:

Colombia soportó durante más de un siglo un proceso de centralismo creciente, que se manifestaba en todos los campos. En lo político, con la concentración de las decisiones en las cúpulas de los partidos, falta de contacto con los electores, abstención y aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del Estado. En lo económico con la concentración de ingresos fiscales en la administración central y el crecimiento de su intervención en la economía. Y en lo institucional, con la concentración de funciones en las entidades nacionales, incluyendo algunas de orden local, generando un marco de distanciamiento entre el Estado y los ciudadanos (2006, p. 92-93).

Este argumento también fue sustentado por Lara (2004, p. 153), cuando exponía sobre las necesidades que intentaba resolver la descentralización: i) democracia y legitimación de las instituciones, particularmente las subnacionales; ii) organización adecuada para crear un Estado más eficiente.

Es decir, la descentralización del Estado colombiano respondió a una crisis generalizada del sistema político, caracterizado por ser autoritario, clientelista y corrupto. La descentralización se definió como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central a los departamentos y municipios (DNP, 2002, p. 15). Esta transferencia de poder se inscribía en tres componentes: el político, el administrativo y el fiscal, con el propósito de buscar la eficiencia y la eficacia en la distribución de los recursos públicos; la reducción del gasto, el recorte de las finanzas del gobierno central y la implementación del autofinanciamiento para los gobiernos locales. Desde su componente fiscal, se buscó la estabilidad macroeconómica, por lo que era necesario lograr:

- 1) Competencias claramente definidas: Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- 2) Transparencia y predictibilidad: Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que le provean la base de recursos fiscales a los gobiernos locales.
- 3) Neutralidad en la transferencia de los recursos: Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias, del gobierno central hacia los gobiernos locales, con efectos fiscales neutros; es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

- 4) Responsabilidad fiscal: El establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto, para los gobiernos locales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

El balance que se hace de esta en el texto *25 años de descentralización en Colombia* (Gutiérrez, 2010, p. 7) no es optimista. La crítica inicial se concentra en la inexistencia de una agenda nacional para el tema, a pesar de su necesidad. Algunas de las deficiencias de este proceso se resumen en los siguientes aspectos:

- Persistente déficit fiscal del gobierno nacional.
- Confusión en la asignación de competencias.
- Inversión pública local que no refleja las prioridades de las entidades territoriales.
- Corrupción en el manejo de recursos de inversión y debilidad o ausencia de un control ciudadano real.
- Poca efectividad de la participación ciudadana.
- Ilegitimidad de las instancias de representación y gobierno.
- Poco fortalecimiento de las instancias intermedias de gobierno.

En este sentido, se recomienda que las reformas descentralizadoras profundicen en:

- Fortalecer las capacidades institucionales de aquellos municipios “débiles” y vulnerables frente a la violencia y a la cooptación por parte de grupos ilegales. Dicho fortalecimiento se requiere, para promover políticas locales autónomas.
- Fortalecer el nivel intermedio de gobierno, definiendo sus competencias y medios.
- Mejorar los incentivos (en términos de autonomía y recursos) para aquellas entidades que tengan gestiones eficientes y disminuyan la cooptación.
- Diferenciar los diseños institucionales, teniendo en cuenta las diferencias de las entidades territoriales (Gutiérrez, 2010, p. 40).

Con casi tres décadas de existencia, el proceso de descentralización colombiano muestra una inercia institucional que se remonta al siglo XIX y que se caracteriza por el centralismo del Gobierno Nacional, que ha generado tensiones entre los actores que demandan autonomía territorial y los que presionan por una centralización. Para aliviar esas tensiones, a partir de la década de 1980 se han implementado una serie de reformas para incrementar la autonomía de los gobiernos subnacionales, especialmente desde el fortalecimiento de sus finanzas. Sin embargo, a pesar de las reformas descentralizadoras, se mantiene la demanda de una mayor autonomía de los gobiernos territoriales, así como la implementación de medidas y mecanismos que buscan limitar, vigilar y regular las acciones de los municipios y departamentos, y que terminan por re-centralizar las decisiones y actuaciones, especialmente las de tipo fiscal.

## 2. Estrategias de re-centralización fiscal en Colombia

Entre 2001 y 2011, el gobierno nacional implementó estrategias de re-centralización fiscal que buscan: i) corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial; ii) corregir el exceso de deuda pública y el mal desempeño financiero del gobierno nacional; y, iii) fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central.

A partir del año 2000, el componente fiscal sufrió una serie de reformas, orientadas a sanear las finanzas territoriales. Así, la Ley 617 (2000, art. 1) categorizó los departamentos y los municipios, según su capacidad de *gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación*; criterio para la transferencia de recursos desde el gobierno central. La importancia de esta Ley radicó en su propuesta de saneamiento fiscal para los entes territoriales: en una primera recomendación, establece que los gastos de funcionamiento deberán ser financiados con los ingresos corrientes de libre destinación y con inversión pública autónoma. Limitó los gastos de funcionamiento en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación, así como los gastos del personal, los gastos de las asambleas y contralorías departamentales, al tiempo que planteó una intervención de saneamiento fiscal con metas precisas de desempeño –en caso de incumplimiento de las metas y porcentajes límites– para los departamentos. Además, prohibió la transferencia de recursos a empresas territoriales de licores, loterías, prestadoras de servicios de salud y de naturaleza financiera, y ordenó su liquidación cuando reportaran pérdidas por tres años consecutivos. Esta prohibición facilitó la privatización de empresas estatales, soportada en su ineficiencia. Entonces, esta Ley crea instrumentos de evaluación fiscal y vigilancia del desempeño de los gobiernos subnacionales.

Una de las reformas que empezó a mostrar una intención re-centralizadora fue la contenida en el Acto Legislativo 01 (2001, art. 1), que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dicha reforma tenía como propósito empezar el saneamiento de las finanzas públicas del gobierno nacional y estabilizar la economía del país, por lo cual establecía: i) limitar el incremento del presupuesto anual a la tasa de inflación más un 1,5%; ii) definir los servicios a cargo de la nación y de los gobiernos subnacionales con el propósito de establecer los recursos necesarios para su prestación<sup>2</sup>; y iii) definir el incremento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) y limitar el porcentaje de gastos de libre inversión para los municipios en un 28% del presupuesto total de la entidad.

Por su parte, la Ley 715 (2001, art. 3) reglamentó los recursos del SGP<sup>3</sup> y las competencias de los entes territoriales en materia de prestación de servicios, educación y salud; condicionó los recursos de los municipios a una certificación que otorga el respectivo

- 2 Aclarando que “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Acto Legislativo 01 de 2001). Con lo cual, las competencias y funciones quedan limitadas por los recursos, para su financiamiento.
- 3 El SGP se constituye por los recursos que la Nación le transfiere a los entes territoriales para el cumplimiento de sus funciones, según la normatividad colombiana (artículo 1). Las destinaciones específicas que conforman el Sistema son para el sector educativo (58.5%), la salud (24.5%), el agua potable, el saneamiento básico y propósitos generales (17%) (artículo 3).



departamento, según criterios establecidos por la Nación. Los municipios certificados reciben sus recursos directamente; mientras que los no certificados lo hacen por intermediación. Esto se traduce en una dependencia del nivel intermedio y una limitación de la autonomía del nivel local.

Luego, la Ley 819 (2003, art. 1) estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para garantizar la sostenibilidad financiera de los entes territoriales, al relacionar su capacidad de inversión para la ejecución de programas y proyectos, previamente identificados en los planes de desarrollo. Esta Ley buscó la estabilidad macroeconómica, específicamente la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico, desde el nivel central, mediante el presupuesto del superávit primario<sup>4</sup> del sector público no financiero, según el programa macroeconómico nacional con metas para diez períodos fiscales. Particularmente, obliga a los departamentos y municipios de categoría especial 1 y 2 a garantizar la sostenibilidad de sus deudas mediante el establecimiento de metas de superávit primario, fijadas por las autoridades asignadas (Consejo Superior de Política Fiscal, secretarías de hacienda o consejos de gobierno). Se trata, pues, de una regulación de los gastos públicos de todos los niveles territoriales, obligándolos a evaluar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que regule gastos o beneficios tributarios, con el fin de contemplarlos dentro de las cuentas gubernamentales. Con esta Ley se asegura el cumplimiento de obligaciones y gastos, se limita el despilfarro de recursos; es decir, se obliga a los gobiernos subnacionales a tener disciplina fiscal.

La Ley 1176 (2007, art. 4) introdujo el sector de agua potable y saneamiento básico al cual le asignó un 5,4% de los recursos del SGP. Tuvo un gran impacto en las finanzas de los entes territoriales, ya que:

Además de recortar los recursos del SGP a las entidades territoriales, separó la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico de la participación de propósito general, con lo cual al incorporar criterios sectoriales y no territoriales, como estaba dispuesto para la asignación de dichos recursos, se articula los recursos del SGP a las disposiciones de política pública sectorial desde el orden central, restando autonomía a los entes territoriales para formular políticas desde lo local. En este sentido, la decisión sobre el gasto de estos recursos sale de la órbita de los entes territoriales y la orientación de política pública que sustenta el gasto, no obedece al principio político de la descentralización como fue acercar las decisiones al ciudadano y por el contrario la ejecución de los recursos se condiciona a las directrices del nivel central. Un claro ejemplo de cómo opera esto son los Planes Departamentales de Aguas –PDA (Sandoval, 2010, p. 17).

La Ley 1473 (2011, art. 1) estableció la Regla Fiscal para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país. Define la regla fiscal como un gasto estructural que no podrá superar al ingreso

---

4 La Ley definió el superávit primario en el parágrafo del artículo 2: “Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial” (Congreso de la República, 2003, p. 2).

estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. La Regla Fiscal se materializa, según la norma, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido, el Marco de Gasto de Mediano Plazo se convierte en el instrumento de programación financiera que permite articular el diseño de las políticas, la planeación macroeconómica y fiscal, en el mediano plazo, y la programación presupuestal anual por medio del cual se ajusta y restringe el gasto público colombiano y, en 2012, aparece mediante Documento Conpes 3729.

También se destaca el Acto Legislativo 5 (2011, art. 2) que modificó el Sistema General de Regalías y la utilización de las regalías para los acuerdos y programas de saneamiento fiscal financiero.

Las reformas descentralizadoras pretendieron mejorar la relación Estado-sociedad a través de la elección directa de los gobernantes, la implementación de instrumentos democráticos y participativos y la prestación de servicios públicos directos. Sin embargo, el diseño inicial de la descentralización presentó fallos. Uno de ellos, es lo que Gutiérrez (2010, p. 25) describe como la pérdida de capacidad del gobierno central para nombrar funcionarios subnacionales y el fortalecimiento del modelo municipalista, lo que posibilitó la emergencia de nuevas prácticas clientelistas y la cooptación de las finanzas territoriales por parte de grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares), que llegaban con nuevos repertorios, tal como lo demostraron Leal y Dávila (1990, citados por Gutiérrez, 2010, p. 26), como por ejemplo: la cooptación de recursos públicos a través de contratos, el cobro de comisiones por recursos de las regalías, el cobro de comisiones por la ejecución de algunos programas, el cobro de aportes a funcionarios, entre otros. Este nuevo clientelismo se caracterizó por "su naturaleza mucho menos piramidal, y mucho más vinculada a individuos específicos. Las redes de decisión eran típicamente "cortas", no estaban atadas a marbetes partidistas, y no iban más allá del municipio" (Gutiérrez, 2010, p. 26).

Entonces, las reformas descentralizadoras posibilitaron que los diferentes actores ilegales aprovecharan la primacía municipalista que esta otorgaba, y se articularon de manera rápida y extendida en el sistema político local. Por ejemplo, en el caso de las guerrillas, según Gutiérrez, se beneficiaron a través del "acceso a la captura de rentas, sobre todo cobrando un porcentaje de los contratos; legitimación, sometiendo a presión a los gobernantes elegidos, lo que les permitía sacar réditos del gobierno sin pagar ninguno de los desgastes involucrados en el acto de gobernar; ventajas militares, al poder forzar al gobernante local a tomar decisiones que los favorecieran estratégicamente" (2010, p. 29-30). Mientras que los paramilitares cooptaban los recursos públicos mediante "la prestación del servicio de vigilancia a los ricos y notables" (p. 33).

El efecto de la descentralización en el sistema político se puede resumir así:

La descentralización realmente existente en Colombia no estuvo concebida “para” tener esos efectos, y de hecho en un campo muy amplio de experiencias y realidades fue modernizadora y legitimadora, como se suponía que tenía que ser. Pero por su génesis y naturaleza abrió ventanas de oportunidad y creó sistemas de incentivos que permitieron a nuevos poderes regionales reemplazar en el modelo de intermediación a los dos grandes partidos tradicionales, por otro nuevo en el que viejos y nuevos actores (terratenientes, ganaderos, notablatos locales, gentes enriquecidas con la guerra y las economías ilegales) se articularon con narcos y paras (Gutiérrez, 2010, p. 31).

Asimismo, es necesario destacar que el proceso de descentralización, a pesar de formularse como homogéneo para todo el país, no tuvo efectos homogéneos y de hecho se pueden apreciar efectos diferenciados, ya que variables como las alianzas políticas, la masa burocrática y las economías de cada ente territorial pesaron enormemente sobre el diseño inicial. Así, por ejemplo, ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, con fuertes capacidades administrativas y fiscales, promovieron políticas públicas que mejoraron su posición en el ámbito nacional, además, “la constitución permitió que estas ciudades fueran simultáneamente más autónomas y más estatales: el estado central de hecho eventualmente adoptó y copió muchas de sus políticas” (Gutiérrez, 2010, p. 37). Entonces, a pesar de la conquista de la autonomía territorial, ésta se vio cooptada dependiendo de variables como: el asentamiento de grupos ilegales, la implementación de modelos extorsivos en la competencia política, la capacidad de regulación de los gobiernos subnacionales y los ingresos corrientes de los municipios y departamentos.

Otro efecto inesperado de la descentralización, en Colombia fue el aumento del gasto público y la deuda pública de los tres niveles de gobierno, aunque con mayores incrementos en los gobiernos subnacionales. Según evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP): “Al finalizar la década de los años noventa se encuentra un desbalance estructural en las finanzas públicas del gobierno central y deterioro de los indicadores fiscales del municipio” (DNP, 2002, p. 53). Entonces, el éxito de la descentralización estaba en peligro, ya que el gobierno nacional no podría garantizar las transferencias prometidas si estas dependían de los ingresos corrientes. Esto generó las reformas de inicio de la década de 2000, justificándose así el saneamiento fiscal y el mejoramiento de los indicadores fiscales.

A pesar de los informes emitidos por el gobierno nacional, respecto al deterioro de los indicadores fiscales, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales crecieron, aún más que los del gobierno central, para el período 1993-2000, pasando del 18.2% al 18.9%<sup>5</sup>, tal como lo evidenciaron el DNP (2002, p. 22) y Pening (2003, p. 130). En cuanto al gasto público, es necesario destacar que, a pesar de lo expresado por el gobierno, en este mismo período el gasto nacional pasó de 17.1% a 27.2%<sup>6</sup>; mientras que el gasto de los gobiernos subnacionales fue menor al nacional: aunque “aumenta del 8.2% al 12.5% [del año 1993 al 2000], disminuye su participación en el total de

5 Participación de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, respecto al total de los impuestos recaudados por todos los niveles de gobierno.

6 El gasto público nacional como porcentaje del PIB. El gasto público subnacional se relaciona es con la participación de este en el gasto total.

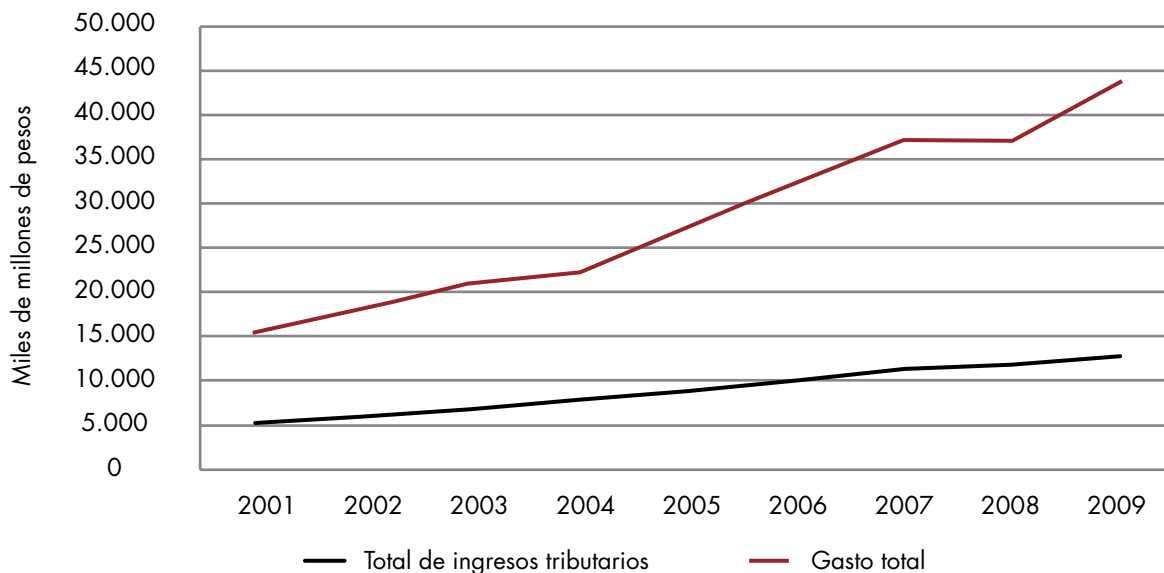
gasto en 2%, lo que significa que el gobierno nacional ha tenido un crecimiento del gasto superior al de los gobiernos territoriales” (Pening, 2003, p. 131). En cuanto a la deuda pública de los entes territoriales, pasó de “0.78% del PIB en 1990 al 2.87% en 2000 con un pico de 3% en 1999, y de esta deuda cerca del 55% es municipal”, según datos de la Contraloría General de la República (2001, p. 123), lo que fue considerado por el gobierno nacional como un obstáculo para el saneamiento de las finanzas. Ello originó la promulgación de varias normas, como, por ejemplo: la Ley 358 de 1997, la Ley 488 de 1998, la Ley 549 de 1999, la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000. A pesar estas reformas, durante la década de 1990 las finanzas, tanto del gobierno central como de los subnacionales, “presentaron un marcado deterioro, mientras el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0.3% del PIB en 1990 al 0.6% del PIB en 1999, el del gobierno central pasó del 1.0% de PIB al 6.8% del PIB en el mismo período” (Contraloría General de la República, 2014, p. 7).

Como consecuencia de la poca efectividad de las reformas de 1990, en el mejoramiento de las finanzas en el país, durante la década de 2000 se iniciaron nuevas reformas que buscarían incrementar los ingresos territoriales y atacar la evasión de impuestos. Aparecen, en el contexto nacional, leyes como la 617 de 2001, la 715 de 2001 y demás decisiones que se tomaron para restringir los gastos de los gobiernos subnacionales y sanear sus finanzas; sin embargo, siendo más notorios dichos efectos a partir de 2006, tal como se evidencia en la siguiente revisión de los ingresos, gastos y deuda, tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales, se puede observar el siguiente panorama:

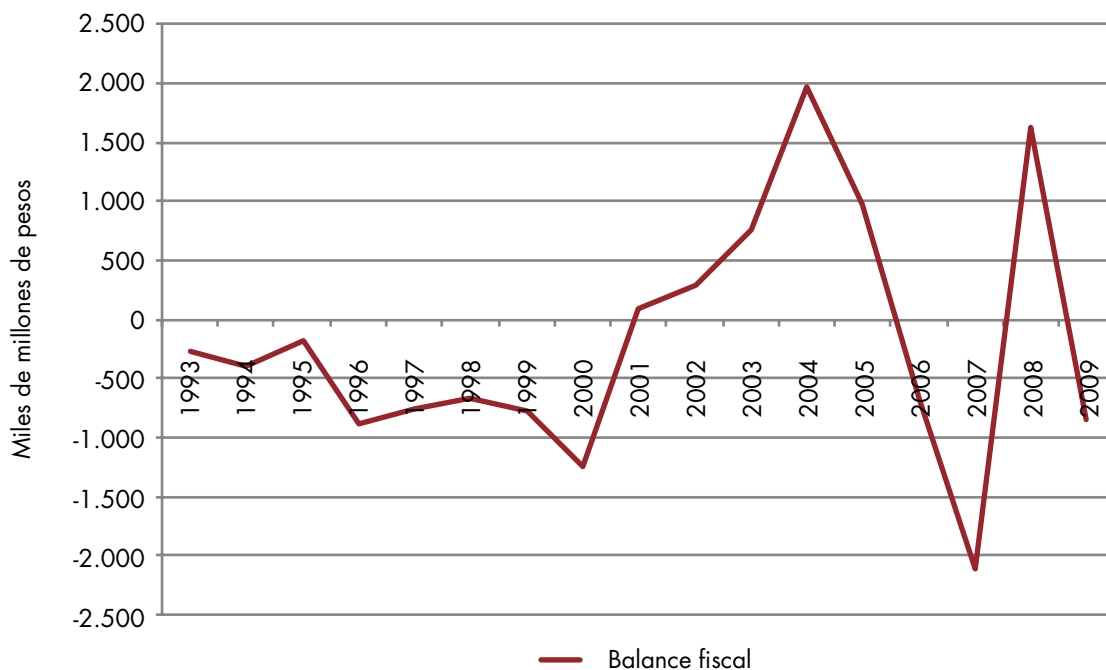
La Figura 1 muestra los ingresos tributarios de las entidades territoriales, las cuales se duplican para el periodo 2001-2009, pasando de \$5.164 millones a \$12.938 millones. El gasto total también se incrementa, casi hasta triplicarse, pasando de \$15.132 a \$43.763 durante el mismo período. Este incremento en los gastos volvió a llamar la atención del gobierno nacional, el cual, aduciendo déficits fiscales de los gobiernos subnacionales (Figura 2), estableció la Regla Fiscal. Sin embargo, el nivel de gastos más preocupante lo tenía el nivel de gobierno central, con déficits que sobrepasaron los \$20.000 millones (Figura 3).

Al comparar los balances fiscales de los gobiernos subnacionales (Figura 2) y el gobierno nacional central (Figura 3), puede evidenciarse, en primer lugar, un déficit decreciente y continuo por parte del nivel central; mientras que el nivel más alto de superávit para los gobiernos subnacionales se presentó entre 2001-2004, período de gracia para la implementación de programas de saneamiento fiscal establecidos en la Ley 617 (2000, art.5); en segundo lugar, en 2007 se produjo el déficit más importante de los últimos 20 años, cuando ya se habían establecido todos los controles nacionales sobre el gasto y las políticas e instrumentos fiscales, para el “buen” desempeño de los entes territoriales.

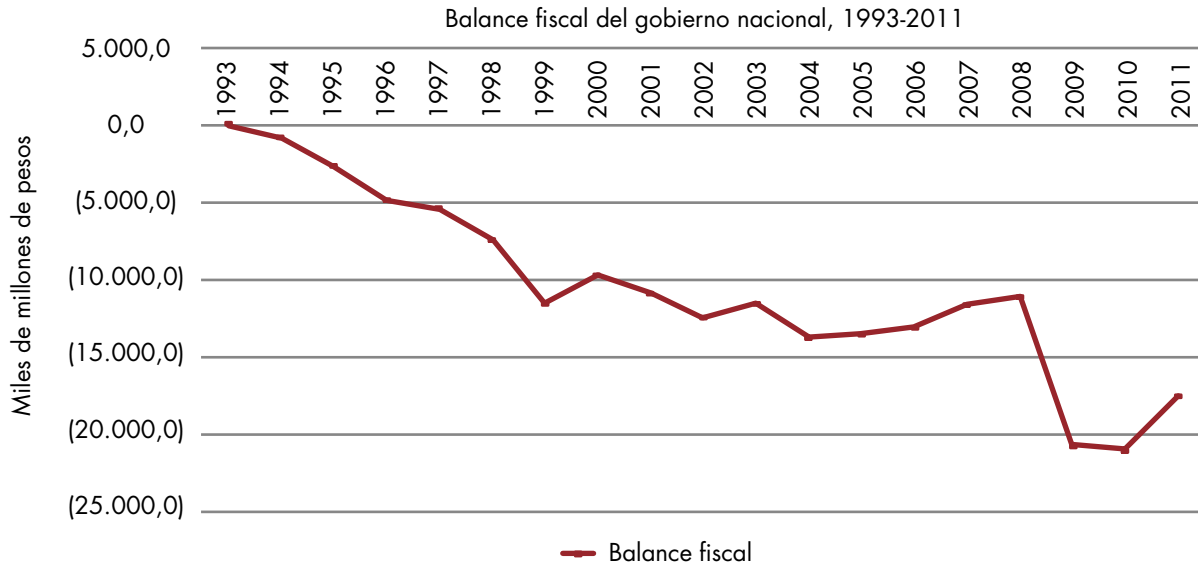
En cuanto a la deuda pública, se evidencian las tendencias para el caso de los gobiernos territoriales y el gobierno central, respectivamente. En el caso de los gobiernos subnacionales, la deuda pública interna ha decrecido para el período 2001-2011, pasando de 2,3% a un 1,1% del PIB en una década. Igual sucede con la deuda pública externa, la cual pasó del 0,5% a un 0,3% del PIB. Por su parte, la deuda pública interna del go-

**Figura 1.** Ingresos tributarios y gasto total de las entidades territoriales, 2001-2009

*Nota.* Adaptado de "Subgerencia de Estudios Económicos Banco de la República, 2015. *Balance fiscal - Consolidado entidades territoriales*. Sección: Estadísticas, Finanzas públicas, Gobiernos territoriales, Situación Fiscal. Recuperado a partir de [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publici.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm)"

**Figura 2.** Balance fiscal de las entidades territoriales, 1993-2009

*Nota.* Adaptado de "Subgerencia de Estudios Económicos Banco de la República, 2015. *Balance fiscal - Consolidado entidades territoriales*. Sección: Estadísticas, Finanzas públicas, Gobiernos territoriales, Situación Fiscal. Recuperado a partir de [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publici.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm)"

**Figura 3.** Balance fiscal del gobierno nacional central, 1993-2011

*Nota.* Adaptado de "Subgerencia de Estudios Económicos Banco de la República, 2015. *Balance fiscal - Consolidado entidades territoriales*. Sección: Estadísticas, Finanzas públicas, Gobierno Nacional Central, Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (cifras oficiales). Recuperado a partir de [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publi.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publi.htm)".

bierno central pasó del 19,9% al 25,7% del PIB; mientras que la deuda pública externa del gobierno central bajó del 18,5% al 10,3% del PIB para el mismo período. Entonces, para el caso de la deuda pública interna de los gobiernos territoriales, la tendencia es decreciente, mientras que, para el caso del gobierno nacional, la tendencia es creciente.

Durante el período 2001-2011, a medida que se formulaban medidas para mejorar los indicadores de desempeño fiscal de los entes territoriales, muchas de las cuales estaban sustentadas en el mal manejo de los recursos públicos y la poca capacidad de gestión, la autonomía de los gobiernos subnacionales se reducía, al tiempo que la regulación, por parte del gobierno nacional, se fortalecía. Ejemplo de ello fueron las normas que regulaban la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial, mediante deuda y mercado de títulos de las entidades territoriales, a través del Decreto 1525 (2008, art. 3 y 4); la prohibición a las entidades territoriales de la delegación de la administración de los diferentes tributos a particulares, por medio de la Ley 1386 (2010, art. 1) y la expedición de normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país por medio de la Ley 1473 (2011, art. 6 y 8). Particularmente, esta última fijó "una senda decreciente del déficit en el balance fiscal estructural, hasta llegar en 2022 a un déficit de 1% del PIB y una deuda neta del 24,5% del PIB (Contraloría General de la República, 2014, p. 124).

Pero unas de las reformas más importantes del período, la cual fortaleció la capacidad regulatoria del gobierno nacional mediante la limitación de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, fue la reforma constitucional por la cual se estableció el principio de la sostenibilidad fiscal, mediante el Acto Legislativo 03 (2011, art. 1 y 2). De hecho,

esta reforma ocurrió cuatro días antes de la aprobación de la Regla Fiscal, puesto que sin la previa reforma a la Constitución, la aplicación de la primera no hubiera sido posible. De esta manera, la nueva directriz constitucional en materia fiscal sería:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario (...) Acto Legislativo 03 (2011, art. 1).

En síntesis, las reformas fiscales implementadas en el período 2001-2011 se caracterizaron por una tendencia centralista y regulatoria de las finanzas públicas y del presupuesto público. En primer lugar, dichas reformas se sustentaron en la necesidad de corregir las distorsiones institucionales que la descentralización había generado, especialmente en el sistema de participaciones, las finanzas territoriales y las responsabilidades fiscales. Se trató de un reacomodamiento del marco jurídico para garantizar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, sustentado desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. En segundo lugar, dichas reformas también se sustentaron desde la necesidad de controlar los niveles de deuda pública y mejorar el desempeño financiero, especialmente de los gobiernos territoriales; sin embargo, no todo el “mal desempeño” fue producido por los gobiernos territoriales. De hecho, las cifras muestran que el mayor volumen de deuda estaba a cargo del gobierno nacional. Finalmente, vale la pena destacar que las reformas introducidas terminaron por fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central, recentralizando así decisiones que antes estaban a cargo de los gobiernos subnacionales, específicamente las de tipo presupuestal y económico, mediante la redefinición de metas fiscales, la aplicación de instrumentos de evaluación financiera y de vigilancia fiscal, así como mediante la modificación de funciones y competencias de los entes territoriales.

### 3. Efectos de la política fiscal en las finanzas subnacionales

Un aspecto sorprendente de las leyes sobre racionalización de gastos (como la 60, la 617 y la 715) es que, a nivel departamental y municipal, crearon consenso en cuanto a sus efectos asociados al recorte de personal y reducción de gastos. Otros efectos fueron la restricción para la creación de municipios, la promoción de asociación de departamentos, la limitación de los gastos de funcionamiento y salarios para los funcionarios públicos y la promoción del autofinanciamiento de los entes territoriales. Esto último generó reacciones encontradas: por un lado, la materialización de la autonomía territorial mediante la presión por buscar alternativas de financiación diferentes a la tributación y las transferencias del gobierno nacional, ya que desde estos ingresos se restringió, y en algunos casos se prohibió, el pago de gastos de funcionamiento; por otro lado, el descalabro financiero de la mayoría de los municipios colombianos, que no tienen recursos ni cuentan con ventajas para adquirirlos.

Por ejemplo, en el caso del departamento de Antioquia, la exigencia de racionalización fiscal, desde el nivel central, produjo el saneamiento de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), que ante las reiteradas pérdidas que generaba, pretendía ser vendida por el gobernador de entonces, Aníbal Gaviria, aduciendo imposibilidad de su saneamiento. Posteriormente, bajo la administración de Ramos, esta empresa fue saneada y posteriormente reportó ganancias y mejoras en su competitividad, generando ingresos para este gobierno subnacional. Lastimosamente, no todos los casos tuvieron esa suerte; muchas empresas comerciales y de servicios, del Estado, fueron privatizadas por órdenes del gobierno central, algo que se justificó desde su mal desempeño fiscal. Por ejemplo, la Empresa de Telecomunicaciones (Telecom), Carbolcol e Isa, entre otras empresas de electrificación y de servicios públicos, simbolizan esa realidad.

En el año 2000, la Contraloría General de la República reportaba 24 gobiernos departamentales en quiebra (de un total de 32, es decir 75%) y ocho<sup>7</sup> eran sostenibles fiscalmente. Si bien la Ley 617 (2000, art. 6) pretendía evitar los altos déficits fiscales de los gobiernos territoriales, para lo cual, el gobierno nacional los obligó a que financiaran sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes, de libre destinación, así como a lograr las metas de desempeño fiscal, en un período de cuatro años. Una vez iniciadas la firma de los acuerdos de desempeño fiscal, aún se reportan casos de municipios en quiebra; es decir, que no alcanzaron las metas de desempeño fiscal. Por ejemplo, el 22 de julio de 2008, la revista Dinero publicaba un artículo titulado *Municipios en quiebra*, en el cual indicaba que el 20% de los municipios colombianos (220) tenía problemas financieros severos y que, ante la insolvencia, los que no lograran sanear su situación financiera, tendrían que fusionarse.

Una gran proporción de los alcaldes costeños que salieron, dejaron sus municipios en una situación financiera crítica. "Hicieron compromisos sin tener fuente de pago. Dejaron problemas con salud, con desplazados, con el pasivo pensional de las empresas de servicios públicos y con el censo del Sisbén. Parece que nos hubiéramos devuelto diez años", le dijo a Dinero.com un funcionario del gobierno (Revista Dinero, julio 22 de 2008, p.1).

Por ejemplo, para el caso del departamento de Antioquia, en 2008 fueron 22 municipios los que no cumplieron con los límites legales: Abriaquí, 95,2%; Angelópolis, 100,3%; Argelia, 86,5%; Cáceres, 92,5%; Cañasgordas, 85,6%; Carepa, 82,7%; Dabeiba, 85,3%; Entreríos, 89,2%; Granada, 88,1%; Heliconia, 86,4%; Liborina, 101,8%; Maceo, 81,4%; Pueblorrico 98,2%; Puerto Nare, 86,9%; San Juan de Urabá, 92,7%; Segovia, 112,9%; Támesis, 87,1%; Toledo, 93,0%; Turbo, 86,5%; Uramita, 99,6%; Yolombó, 82,1% y Zaragoza, 85,2% (El Tiempo, 2010, p. 1).

Uno de los casos más impactantes fue el del municipio de Jagua de Ibirico (en el departamento del Cesar), que para el 2008 era el más rico de Colombia y anunció que se acogería a la Ley de quiebras, según el informe que emitía el Departamento de Planeación Nacional:

7 Refiriéndose a Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Cundinamarca, Huila, Arauca y Casanare.



El mal manejo de los inmensos recursos que recibe por regalías originadas en la explotación de carbón y sus crecientes obligaciones laborales, contractuales y pensionales, lo llevaron a esa situación. Por el despilfarro y mal uso de los dineros que recibe, el municipio no puede utilizar más de 120 mil millones de pesos que el gobierno le congeló desde el 2006 y que hoy en día están invertidos en TES (Caracol, 2008, p. 1).

Por su parte, la Misión de Observación Electoral (MOE) en su informe de *Mapas y Factores de Riesgo Electoral* (2011), indicaba que de los municipios que se habían declarado en quiebra, 80 habían sido gobernados por el Partido Liberal, dejando la pregunta abierta por una posible mala situación económica, derivada de irregularidades por cuenta de sus gobernantes, particularmente los militantes de dicho partido político.

La presión por implementar la Ley 617 (2000) ha generado que algunos municipios alteren la información, con el propósito de ocultar sus déficits<sup>8</sup> y, de esta manera, no arriesgarse a que los fusionen con otros o los conviertan en corregimientos de otros, con mejor desempeño fiscal. Así lo evidencia, por ejemplo, la directora de Planeación en el departamento de Antioquia, Ana Cristina Moreno, quien expone:

En nuestras revisiones evidenciamos que algunos tratan de esconder su déficit fiscal o una cosa es la que autocertifican en cumplimiento de Ley 617 y otra la que encontramos”, asegura Ana Cristina Moreno, directora de Planeación Departamental de Antioquia. Esta realidad no solo es de este departamento. En el país, según el Gobierno Nacional, de 1.103 municipios, más de 500 van mal en su desempeño fiscal y si no hubiera prerrogativas, por la Ley 617 ya deberían ser corregimientos (El Tiempo, 2010).

¿Qué efectos tuvo el saneamiento fiscal en los municipios, especialmente para los más pobres? Uno de los efectos esperados era el incremento de las necesidades básicas satisfechas y el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos. Según López, en el año 2000, los “municipios colombianos destinaban cerca del 98% de estos ingresos para gasto de funcionamiento, en tanto que para el año 2007 este porcentaje se redujo al 62.6%” (s.f., p. 6), lo que se tendría que haber reflejado en mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Y cierto fue que durante la década analizada los principales indicadores fiscales presentaron mejoras en todo el país, así como el indicador de Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI), tal como lo demuestra López en su evaluación. Sin embargo, señala el mismo estudio, que:

las disparidades entre municipios se han incrementado, lo cual da cuenta de cómo los más grandes son a su vez los más eficientes en el manejo de su hacienda, en tanto que los pequeños continúan subordinados a las disposiciones del Gobierno Central y ven cada día más alejada la posibilidad de desarrollarse tanto como las principales ciudades del país (López, s.f., p. 1).

8 Otro de los problemas que emergió con el proceso de saneamiento fiscal fue la fragilidad de los ingresos propios debido a la no actualización del catastro y a un recaudo ineficiente.

Al contrastar la relación entre concentración de riqueza e ingresos tributarios, el estudio muestra una variabilidad en los ingresos de los municipios más grandes, respecto de los más pequeños, que expone una tendencia uniforme. López (s.f., p. 12) relaciona tres causas para este comportamiento: 1) mayor sensibilidad al ciclo económico de los municipios más grandes, 2) mayor facilidad de implementar programas e instrumentos fiscales en los municipios más grandes, y 3) menor dependencia de los municipios más grandes de las transferencias nacionales. Se concluye entonces que los municipios más grandes están obteniendo mayores ingresos y, por lo tanto, se incrementa la brecha entre estos y los más pequeños y pobres; en otras palabras, el proceso de descentralización ha incrementado las desigualdades entre regiones y municipios.

La Contraloría General de la República también realizó un estudio para establecer el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por lo que correlacionó la variación del indicador de NBI para el período 2005-2011, con el comportamiento de las finanzas territoriales, para determinar la existencia de una relación entre la situación fiscal territorial y la satisfacción de necesidades básicas de los individuos.

Según las estadísticas oficiales, 41 municipios presentaron un NBI<sup>9</sup> por encima del 95% en 2011. De estos, a 35 le fue asignado el 100%, “por no contar con información suficiente para su estimación” (DANE, 2011, p. 1). Solo seis municipios que reportaron información y el respectivo indicador de NBI, por encima del 96%(tabla 1, (a). En contraste, nueve municipios presentan NBI menor del 10% (b). Coincide que los municipios con mayor NBI son los más pobres, pero no todos los que tienen bajos niveles de NBI son los más ricos, con excepción de Envigado y Bogotá.

**Tabla 1.** Municipios con indicador de NBI mayor al 95% (a) y menor al 10% (b), 2011

(a)			(b)		
Departamento	Municipio	NBI %	Departamento	Municipio	NBI %
Antioquia	Murindó	97,08	Antioquia	Copacabana	9,75
Chocó	Alto Baudó	97,18	Antioquia	Envigado	5,43
Chocó	Bojayá	96,03	Antioquia	Itagüí	8,79
Chocó	Rio quito	98,81	Antioquia	Sabaneta	6,84
La guajira	Uribía	96,05	Bogotá	Bogotá, D.C.	9,20
Guainía	Puerto Colombia	97,79	Boyacá	Duitama	8,99
			Cundinamarca	Chía	7,11
			Cundinamarca	Sopó	8,94
			Santander	Floridablanca	9,43

*Nota.* Adaptado de “Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2011, Estadísticas de pobreza y condiciones de vida. Indicador NBI, p. 1”.

Sin embargo, es necesario destacar que, para el período 2005-2011, la mayoría de los entes territoriales mejoraron su indicador de NBI: “30 departamentos lograron mejo-

9 Se refiere al valor total, que incluye el NBI rural y urbano.

rar el indicador frente a 2 que presentaron un aumento de población con NBI. A nivel municipal, 962 municipios (de 1097 registrados por el DANE para el cálculo de NBI) mejoraron el indicador frente a 135 que presentaron un aumento de individuos con NBI" (Contraloría General de la República, 2014, p. 79). Ello equivale a decir que el 94% de los departamentos y el 88% de los municipios alcanzaron mejores niveles de NBI.

Por otro lado, la evolución del indicador de desempeño integral<sup>10</sup> de los municipios muestra que se pasó de un 56,4%, en 2005, a un 62,4%, en 2011. Por su parte, el indicador de desempeño fiscal<sup>11</sup> para municipios y departamentos, pasó de un 54,7% y un 57,0%, en 2001, a un 66,8% y un 67,1%, respectivamente, en 2011.

En cuanto a la capacidad de los gobiernos subnacionales para incrementar sus ingresos, estos pasaron de \$30.058.803 millones, en 2000, a \$63.288.088, en 2012, lo que equivale a un incremento promedio anual de 6.4%. "El incremento de los ingresos territoriales empieza en los primeros años de aplicación de las normas de saneamiento fiscal territorial, especialmente entre 2002 y 2006, seguido de un freno en 2007, para luego retomar la senda ascendente la cual se ha mantenido hasta 2012. En este período los ingresos de los municipios se elevaron de \$18.452.432 millones a \$42.423.840 millones, para una tasa de crecimiento promedio anual de 7.2%, superior al incremento presentado por los ingresos departamentales los cuales crecieron en promedio al 5%, pasando de \$11.606.372 en el 2000 a \$ 20.864.248 en 2012, presentando además estos últimos un estancamiento entre 2010 y 2012" (Contraloría General de la República, 2014, p. 28).

En cuanto a la participación de la recaudación tributaria territorial, en el total nacional, se pasó del 18,1, en 2003, al 17,1%, en 2011. Este indicador es importante, ya que

10 Indicador establecido en el artículo 79 de la Ley 617 de 2001, para evaluar la gestión de los gobiernos subnacionales. Inicia su medición en el año 2005, luego del período de gracia para sanear las finanzas. El indicador está compuesto por los siguientes componentes:

- "Eficacia: porcentaje de avance del plan de desarrollo local, grado de cumplimiento de las metas de producto.
- Eficiencia: optima utilización de los recursos en la producción de los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros (productos obtenidos Vs insumos utilizados).
- Cumplimiento de requisitos legales: respecto a las condiciones establecidas por las normas para la gestión local de recursos y su destinación, especialmente en lo que trata del SGP.
- Gestión administrativa y fiscal: capacidad administrativa y desempeño fiscal.

A partir de estos componentes (cada uno con un peso del 25%) se obtiene un indicador sintético que arroja valores entre 0 y 100 puntos, lo cual permite establecer un ranking en el cual se ubica el puesto de cada municipio a nivel nacional. Los rangos de calificación son:

Menor a 40 puntos: Crítico; Entre 40 y menor a 60 puntos: Bajo; Entre 60 y menor a 70 puntos: Medio; Entre 70 y menor a 80 puntos: Satisfactorio y Entre 80 y hasta 100 puntos: Sobresaliente" (Contraloría General de la República, 2014: 11-12).

11 Establece una escala de 0 a 100, lo cual permite establecer un ranking de desempeño fiscal en el cual se ubica el puesto de cada municipio a nivel departamental y nacional; así como de cada departamento a nivel nacional. Los rangos de calificación son: Menor a 40 puntos: En Deterioro; Entre 40 y menor a 60 puntos: En Riesgo; Entre 60 y menor a 70 puntos: Vulnerables; Entre 70 y menor a 80 puntos: Sostenibles y Entre 80 y hasta 100 puntos: Solventes.

el gobierno nacional propuso, para el período 2010-2014, un fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Estableció objetivos estratégicos para “aumentar el esfuerzo fiscal sub-nacional esperando como resultado el incremento de la participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional” (Contraloría General de la República, 2014, p. 15).

A pesar del incremento de los ingresos de los gobiernos territoriales y de los esfuerzos por parte del gobierno central, se observa una leve tendencia descendente de la participación de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, respecto a los del gobierno central, para el período 2003-2008; luego, existe un incremento de dos puntos porcentuales, entre 2008 y 2010, que desciende en 2011.

A lo anterior se suma la dependencia que mantienen los gobiernos subnacionales frente a las transferencias de la nación<sup>12</sup>, las cuales pasaron de 43,9%, en el 2001, a 48,2%, en 2011, según el estudio de la Contraloría General de la República, la cual además señaló:

Esta dependencia presentó su mayor valor en 2003 (52.3%), mientras el porcentaje mínimo se dio en 2006 (45.4%). Aunque el nivel de dependencia aún se encuentra por debajo de la línea base planteada (máximo 60%), de mantenerse la tendencia observada en el mediano plazo se llegaría a niveles de dependencia superiores a los deseables, generándose una situación de debilidad de las finanzas territoriales frente a, por ejemplo, reducciones en los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, lo cual afectaría el flujo de recursos provenientes de regalías, o frente a una baja dinámica de los ICN, generada por un bajo crecimiento del PIB (2014, p. 24).

Se tiene entonces que, si bien el incremento de las necesidades básicas satisfechas aumentaron para el período 2001-2011, las brechas territoriales se han mantenido, y en algunos casos, profundizado. Esto significa que las bondades de la descentralización no han llegado, de manera equitativa, a los territorios. Asimismo, a pesar de las reformas que buscan el saneamiento y la sostenibilidad de las finanzas territoriales, lo que se observa en el período es una disminución de los ingresos tributarios subnacionales, lo que, a su vez, incide en una disminución de la fortaleza fiscal de los municipios y departamentos, haciendo que estos dependan, cada vez más, de las transferencias del Gobierno Nacional.

#### 4. Conclusiones

La política fiscal colombiana ha intentado limitar el incremento del gasto público en el tiempo, para lo cual se han regulado las finanzas territoriales desde la normatividad. Esto ha implicado debates políticos y académicos relacionados con el proceso de descentralización, la defensa de la autonomía territorial, la limitación de los gastos subnacionales y las recientes restricciones a los gastos nacionales. En el marco del proceso descentralizador, el cual muestra una inercia institucional de inclinación centralista, esta tendencia ha trascendido en el país hacia la formulación e implementación de reformas fiscales, para incrementar la autonomía de los gobiernos subnacionales mediante el

<sup>12</sup> Dicha dependencia incluye: regalías, SGP y otras transferencias del nivel nacional.

fortalecimiento de sus finanzas, prohibiendo comprometer recursos públicos en gastos o deudas, que se sustentan en la necesidad de evitar la discrecionalidad de la política fiscal y que puede derivar en un déficit presupuestario y en altos niveles de endeudamiento. Sin embargo, a pesar de las reformas descentralizadoras, se mantiene la demanda de una mayor autonomía de los gobiernos territoriales, así como la implementación de medidas y mecanismos que buscan limitar, vigilar y regular las acciones de los municipios y departamentos, y que terminan por re-centralizar las decisiones y actuaciones, especialmente las de tipo fiscal.

Las reformas fiscales implementadas en el período 2001-2011 se caracterizaron por su tendencia recentralista, como correctoras de las distorsiones institucionales generadas por el proceso de descentralización. Algunas de ellas se manifestaban en el incremento de la deuda pública y el bajo desempeño financiero de los gobiernos subnacionales. Ello se hizo mediante un reacomodamiento del marco jurídico, orientado a mejorar la sostenibilidad fiscal y fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central. De esta manera, se recentralizaron decisiones que antes estaban a cargo de los municipios y departamentos, específicamente las de tipo presupuestal y económico, mediante la redefinición de metas fiscales, la aplicación de instrumentos de evaluación financiera y de vigilancia fiscal, así como mediante la modificación de funciones y competencias de los entes territoriales.

Los efectos de dichas reformas sobre los gobiernos subnacionales, para el período analizado, se centran en una contradicción: de un lado, el incremento de las necesidades básicas satisfechas para el período 2001-2011; de otro lado, el incremento de las brechas territoriales. Es decir, la descentralización y sus beneficios no llegaron, de manera equitativa, a los territorios, ya que los municipios y departamentos más pobres mantienen dichas condiciones, así como una alta dependencia de las transferencias nacionales; mientras que los más ricos tienen fuentes de ingresos propios, que les permiten suplir, de mejor manera, parte de las necesidades de la población. Y aunque varios estudios destacan el mejoramiento de la calidad de vida, a través del indicador NBI, “no se evidencia que dicha mejora esté relacionada con la aplicación de la política de saneamiento fiscal territorial. Igualmente, no es posible descartar que los resultados positivos obtenidos por aquellos entes que utilizaron herramientas de la política no se hubiesen logrado sin recurrir a esas herramientas” (Contraloría General de la República, 2014, p. 80). Entonces, vale decir que a pesar de las reformas que buscan el saneamiento y la sostenibilidad de las finanzas territoriales, lo que se observa en el período es una disminución de los ingresos tributarios subnacionales, lo que a su vez incide en una disminución de la fortaleza fiscal de los municipios y departamentos, haciendo que estos dependan, cada vez más, de las transferencias del Gobierno Nacional.

## Referencias

Acto Legislativo 03 (2011). Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. Senado de la República, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43214>

Acto Legislativo 05 (2011). Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen

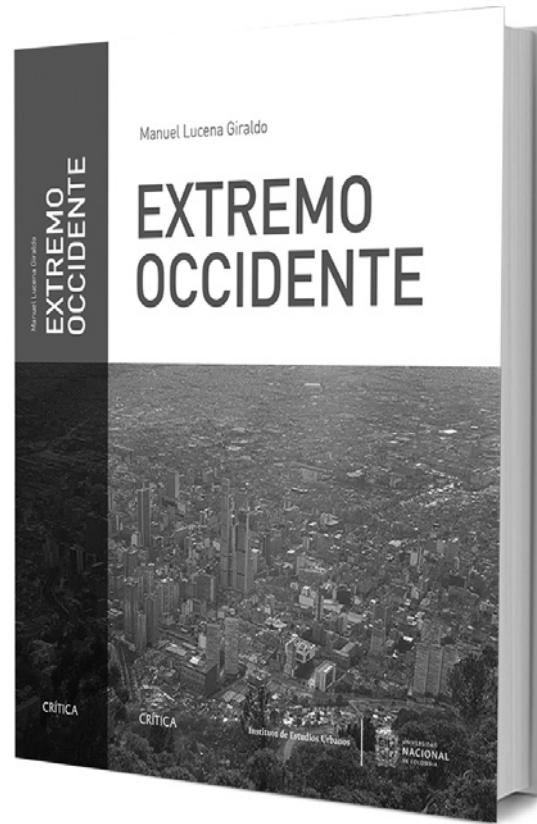
- de Regalías y Compensaciones. Senado de la República, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391>
- Caracol Radio (2008). *Entra a la "Ley de Quiebras" el municipio más rico del país. Editorial del 28 de agosto de 2008.* Recuperado de: [http://caracol.com.co/radio/2008/08/28/economia/1219933440\\_660647.html](http://caracol.com.co/radio/2008/08/28/economia/1219933440_660647.html)
- Contraloría General de la República. (2001). *La situación de la deuda pública 2000.* Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2014). *Impacto de la aplicación de las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y 1386 de 2010 en el Saneamiento Fiscal y Financiero de las Entidades Territoriales.* Bogotá: Contraloría General de la República.
- Decreto 1525 (2008). *Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.* Presidencia de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30211>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década.* Tomo I. Recuperado a partir de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE- (2011). *Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional.* Archivo en Excel. Recuperado de [www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI\\_total\\_cab\\_resto\\_mpio\\_nal\\_30jun11.xls](http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls)
- El Tiempo (2010). *Municipios antioqueños están sufriendo déficit fiscal.* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7134907>
- Gutiérrez S, F (2010). *Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia.* En: Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia.* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Lara R, R (2004). *Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada.* *Revista Opera*, No 2003-2004. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales –CIPE-, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, páginas 153-174.
- Ley 715 (2001). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.* Senado de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>
- Ley 819 (2003). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Senado de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>
- Ley 1176 (2007). *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Senado de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>
- Ley 1386 (2010). *Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.* Senado de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39573>
- Ley 1473 (2011). *Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.* Senado de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43236>

- López, M. (s.f.) *Descentralización y Eficiencia Fiscal: ¿Origen de Nuevas Disparidades Regionales? Un Análisis para los Municipios Colombianos*. Recuperado a partir de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio\\_Lopez\\_Finanzas\\_locales.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio_Lopez_Finanzas_locales.pdf)
- Pening, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: *Economía y Desarrollo* (2) 1.
- Ramírez M., H. (2006). *Descentralización y desarrollo institucional en Colombia: análisis crítico*. Colección Universidad del Tolima 50 años. Ibagué Colombia
- Revista Dinero (2008). Municipios en quiebra. Recuperado de <http://www.dinero.com/Imprimir/65610>
- Restrepo, D. (Ed.) (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE-. Instituto Francés de Estudios Andinos. Lima Perú.
- Ríos A, G. (2011). *Perspectivas de organización territorial en Colombia. Lugar y sentido de la autonomía y de las relaciones entre territorios*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.
- Sandoval S., M. Y. (2010). Los retos del gobierno Santos en materia de descentralización. En: Periódico Caja de Herramientas. Una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá. Año 19, No 136, julio de 2010. Sección Mural (Descentralización).
- Zapata C., O. L. (2012). *Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones entre niveles de gobierno. El caso del departamento de Antioquia (Colombia) y sus municipios, 1995-2009*. En: Bañón i Martínez, Rafael; Sánchez Medero, Gema; y Tamboleo García, Rubén (Directores), (2012): *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de Gobiernos Territoriales, de Gestión de la Innovación y del Cambio, y de Políticas y Servicios Públicos*. Madrid: Editorial Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.





## Últimas publicaciones del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)



### **Extremo occidente: ensayos sobre la ciudad hispana en la primera globalización**

Manuel Lucena Giraldo

Autor

A lo largo de este conjunto de ensayos se presenta el recorrido histórico de las urbes constitutivas del imperio español que representaron las bases de la globalización inicial. El mundo occidental se expandió desde el siglo XIV hacia las fronteras marítimas del Atlántico y el Pacífico. La continuidad de esta incipiente conexión planetaria vino dada por las ciudades que la articularon, bajo un modelo clásico y mediterráneo. Según sus premisas, urbe y vida civilizada son equivalentes. Las ciudades poseen *urbs*, *civitas* y *polis*, entendidas como entorno físico, institucional y político. Del equilibrio de estos elementos depende el bienestar o el malestar de quienes las habitan, por lo cual esta lectura resulta especialmente relevante en un momento de expectativa sobre el papel presente y futuro de la ciudad.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: [www.editorial.unal.edu.co](http://www.editorial.unal.edu.co)



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (2): 89-103, 2016.

**ISSN web:** 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

**Sitio web:** [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Creative Commons.** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

**Sección.** Reflexiones / **Section.** Reflections / **Seção.** Reflexões



## Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)

**Building metropolitan citizenship: The case of the Metropolitan Area of Guadalajara (MAG)**

**Construindo a cidadania metropolitana: O caso da Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)**

**Efrén Josué Jonatán Osorio Lara**

Magíster en políticas públicas de la Hertie School of Governance, Berlín, Alemania. Coordinador de proyectos y consultor de ONU-Hábitat México, Jalisco. Correo electrónico: [efren.osorio@onuhabitat.org](mailto:efren.osorio@onuhabitat.org)

**Karina Blanco Ochoa**

Licenciada en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Analista en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara, México. Correo electrónico: [kari.bco.ochoa@gmail.com](mailto:kari.bco.ochoa@gmail.com)

**Recibido:** 05 de mayo de 2016 / **Aceptado:** 15 de septiembre de 2016.

### Resumen

Tras el acelerado proceso de urbanización que se ha vivido en el mundo, desde el siglo pasado, la expansión de las manchas urbanas ha superado los límites territoriales y administrativos que originalmente contenían a las ciudades, lo que ha conllevado a la aparición de un importante número de áreas metropolitanas. A pesar de que cada metrópoli ha experimentado el fenómeno de la *metropolitanización* de manera diferente, la inmensa mayoría de grandes ciudades, especialmente en la región de América Latina, convergen en una problemática común. Esto es, la inexistencia de andamiajes institucionales y arreglos institucionales de gestión metropolitana, que reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos ante un escenario de fragmentación territorial, así como la provisión de espacios de auténtica participación ciudadana e interlocución con la autoridad gubernamental.

A raíz del análisis del caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el presente trabajo señala la importancia de que se reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos, a escala metropolitana, esencialmente a través del desarrollo de mecanismos de interlocución auténtica entre la sociedad civil y aquellas entidades existentes en el ámbito metropolitano, de tal forma que las personas se asuman como actores centrales de las ciudades, a través del empoderamiento y la participación en el diseño y la planeación de la metrópoli.

**Palabras clave.** Áreas metropolitanas, planificación urbana, planificación regional, ciudadanía, participación ciudadana, Guadalajara - México.

### Abstract

After the accelerated urbanization process that the world has been facing since the last century, the expansion of the urban sprawl has exceeded the boundaries that originally contained the city, which has led to the emergence of a significant number of metropolitan areas. Even though each

metropolis has experienced the *metropolitanization* phenomenon differently, the vast majority of them converge on a common problem, especially the ones in the Latin-American region. That is, the absence of institutional scaffoldings that recognize the political rights of citizens in a scenario of territorial fragmentation, as well as the provision of spaces for genuine citizen participation and dialogue with the governmental authority.

Following the analysis of the case of the Metropolitan Area of Guadalajara, this paper points out the importance of the own understanding of citizens, as key players in the cities through their empowerment and participation in the design and planning of the metropolis. For this purpose, the recognition of their political rights at a metropolitan scale is crucial, essentially through the development of mechanisms for genuine dialogue between civil society and the metropolitan agencies.

**Keywords.** Metropolitan areas, urban planification, regional planning, citizenship, citizen participation, Guadalajara - México.

### Resumo

Após o processo acelerado de urbanização que ocorreu no mundo desde o século passado, a expansão da pontos urbanas superou limites territoriais e administrativos que originalmente realizadas nas cidades, o que levou ao surgimento de um número significativo áreas metropolitanas. Apesar de cada metrópole tem experimentado o fenômeno da *metropolização* de maneira diferente, a grande maioria das grandes cidades, especialmente na América Latina, convergem para um problema comum: a falta de andaimes institucional e arranjos institucionais para a gestão metropolitana, aceitar os direitos políticos dos cidadãos em um cenário de fragmentação territorial, bem como o fornecimento de espaços para a participação do cidadão genuína e diálogo com a autoridade governamental.

Ao analisar o caso da área metropolitana de Guadalajara, este trabalho aponta a importância dos direitos políticos dos cidadãos são reconhecidos, uma escala metropolitana, principalmente através do desenvolvimento de mecanismos de diálogo genuíno entre a sociedade civil e as entidades existentes na área metropolitana, de modo que as pessoas tomam como jogadores-chave nas cidades, através de capacitação e participação na concepção e planeamento da metrópole.

**Palavras chave.** Áreas metropolitanas, planejamento urbano, ordenamento do território, cidadania, participação cidadã, Guadalajara – México.

## 1. Introducción

“No son solo obras sino ciudadanía lo que es necesario construir en las ciudades”

Luis Fernando Arbeláez

Desde el siglo pasado, a raíz del acelerado proceso de urbanización por el que atraviesa el mundo, las ciudades contemporáneas han sufrido una rápida expansión de su mancha urbana, extendiéndose más allá del territorio demarcado que, inicialmente, las contenía. Como consecuencia de ello, las ciudades se han tornado más interdependientes respecto de los asentamientos y comunidades que las circunscriben, lo que ha devenido en la creciente aparición y consolidación de numerosas áreas metropolitanas, alrededor del mundo, siendo este un fenómeno principalmente visible en los países en vías de desarrollo de la región latinoamericana.

Ahora bien, debido a la naturaleza tras-jurisdiccional y multidimensional del fenómeno metropolitano, este se ha tornado como sujeto de un intenso debate que se ha posicionado en el corazón de la Nueva Agenda Urbana; así como en un tema central de



discusión, durante los últimos años, al ser una tendencia global y al alza, en la que diversos arreglos institucionales de gestión metropolitana pueden ser empleados para su gobernabilidad. Dichos arreglos –estudiados a profundidad por organizaciones tales como el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), responden de manera diferenciada al fenómeno en cuestión–. Se trata, pues, de una disyuntiva, al momento de decidir entre mayor integración y/o fusión del territorio metropolitano, frente a una apuesta por la conservación de la fragmentación territorial.

En el caso particular de América Latina, los arreglos institucionales de gestión metropolitana han sido sumamente limitados, siendo esta una característica común que se suma a los desafíos que enfrenta la región. Aunado a ello, otro desafío que es particularmente común y a la vez, único para cada una de las ciudades, es la consolidación de una ciudadanía metropolitana. Este ha sido uno de los principales desafíos que ha acompañado a la aceleración del proceso de *metropolitanización* alrededor del mundo. Actualmente, la inmensa mayoría de áreas metropolitanas en América Latina carecen de andamiajes institucionales para el reconocimiento de los derechos políticos de sus ciudadanos, en un escenario metropolitano cargado de fragmentación territorial.

Al tratarse de un proceso lento e incremental, hoy en día nos encontramos lejos de lograr consolidar una ciudadanía metropolitana dotada de derechos políticos y de espacios de participación efectivos y diferenciados de la escala municipal. Ejemplo de ello, es la distribución inequitativa de los costos y beneficios entre las distintas clases sociales y unidades territoriales que comprenden la metrópolis (Castañón, 2016, p. 121); la percepción asimétrica de pertenencia a la metrópoli, de acuerdo al contexto en el que se ve sumergido cada ciudadano; así como los limitados espacios de participación ciudadana, para incidir en el diseño y la planeación del rumbo de cada una de las metrópolis en la región.

De ahí que el presente trabajo pretenda llevar a cabo un análisis crítico, respecto a la configuración de la ciudadanía metropolitana, ante un contexto de rápida y expansiva urbanización, tomando como caso de estudio central al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Para ello, abordaremos los principales antecedentes que llevaron a la aparición de las áreas metropolitanas en el mundo, así como el reconocimiento de su importancia en el seno del escenario internacional. Posteriormente, analizaremos el por qué es fundamental la ciudadanía metropolitana, así como algunas tendencias de *metropolitanización* en México, y el caso particular del AMG y su experiencia en la aparición y consolidación de una identidad metropolitana entre sus habitantes, así como de una estructura de gobernanza metropolitana en la que la ciudadanía desempeña un rol fundamental. Finalmente, la última sección ofrecerá algunas recomendaciones y conclusiones para el logro de un avance significativo en la configuración de dicha ciudadanía.

## **2. La transición de las ciudades a metrópolis: el rol de la ciudadanía**

El fenómeno de la urbanización se remonta a la segunda mitad del siglo XVIII, período en el que tuvo lugar la primera Revolución Industrial, que dio inicio a una de las transformaciones más trascendentales en la historia de la humanidad. A causa de la creciente

expansión de la industria manufacturera y de la aparición del ferrocarril, la demanda de mano de obra se disparó en las principales ciudades de la época, generando con ello enormes oleadas de migración y la paulatina aparición de grandes centros urbanos. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX, una segunda ola migratoria tuvo lugar tanto en los países desarrollados, como en aquellos en vías de desarrollo (OECD, 2015b, p. 20), haciendo de este periodo, el gran siglo de la urbanización.

A raíz de este fenómeno, “al inicio del Siglo XXI más de la mitad de la población mundial habitaba en ciudades, mientras que se espera que esta cifra aumente a 66% en el 2050 y cerca del 85% en el 2100” (OECD, 2015b, p. 20). No obstante, no es esta aglomeración de la población mundial en las grandes ciudades la que ha caracterizado al siglo actual particularmente. El gran protagonista del Siglo XXI ha sido, indudablemente, el fenómeno de la *metropolitanización* y la subsecuente aparición de numerosas áreas metropolitanas alrededor del mundo.

Aunque existen múltiples concepciones de lo que es metropolitano (OECD 2015a, p. 16; Pérez, 2013, p. 31; Cuadrado-Roura y Fernández, 2008, p. 46), una de las más integrales, y que demuestra la complejidad de esta situación, es la siguiente:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” Unikel (como se citó en INEGI, CONAPO, SEDESOL, 2004, p. 11).

*Grosso modo*, y sin afán de ser precisos, existen cerca de 600 ciudades o aglomeraciones urbanas en el mundo que contienen una ciudad central y unidades político-administrativas conurbadas o contiguas y que mantienen interrelaciones intensas en múltiples ámbitos de la vida urbana. Al día de hoy tan solo estos 600 centros urbanos generan alrededor del 60 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (Dobbs, et. al., 2011, p. 1).

Por ende, es indiscutible que en la actualidad las áreas metropolitanas desempeñan un papel fundamental, al ser el lugar en donde se concentran las principales actividades económicas del mundo. Aunado a ello, dado que las áreas metropolitanas se caracterizan por una alta densidad poblacional, éstas tienen el potencial de incidir de manera estratégica en el desarrollo y progreso de las naciones desde un plano regional. Por ello, las metrópolis resultan ser “los centros neurálgicos que pueden garantizar el futuro de la humanidad” (Eibenschutz y Ramírez, 2015, p. 23), al menos desde el ámbito de lo urbano.

Este reconocimiento se evidencia en los foros y en las organizaciones internacionales más importantes, dedicadas al fenómeno urbano. Muestra de ello es la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, que fue articulada por Habitat International Coalition (HIC), a fin de garantizar que todas las personas del mundo vivan con dignidad en las ciudades; la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, derivada de la reunión

temática preparatoria hacia la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT III), posicionó el tema en el debate de la Nueva Agenda Urbana; así como la Declaración de Buenos Aires, resultado de la Reunión Anual de la asociación mundial de grandes ciudades metropolitanas, *METRÓPOLIS*, celebrada en mayo de 2015, en Argentina, donde además de dar seguimiento al debate en cuestión, se involucró nuevos actores en la configuración de la Nueva Agenda Urbana.

Dicha Declaración hace especial hincapié en la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma en torno a las ciudades y las regiones metropolitanas del mundo. En este sentido, afirma que dado que existe una estrecha relación entre la urbanización y el desarrollo, las ciudades y regiones metropolitanas “deben ser reconocidas globalmente como herramientas poderosas que propician el desarrollo económico, la inclusión social [...], así como el desarrollo sustentable” (Metrópolis, 2015, p. 9).

No obstante, dado que las regiones y ciudades metropolitanas representan los asentamientos humanos más grandes y complejos sobre la faz de la tierra (Metrópolis, 2015, p. 9), su impacto y sus desafíos rebasan las fronteras administrativas y políticas de los territorios que las comprenden. Es por ello que la *metropolitanización* representa un fenómeno de naturaleza tras-jurisdiccional y multidimensional, que sobrepasa los límites locales y que, por ende, exige la adopción de un nuevo paradigma en torno a la urbanización y a la gobernanza de dichos territorios.

Es posible encontrar diferentes formas de afrontar los escenarios metropolitanos desde la gobernabilidad y la administración pública, que van desde la fusión de territorios para generar una sola demarcación de gran urbe, como es el caso de Berlín, Montreal o Bogotá; pasando por la creación de entidades supramunicipales y regionales como ocurrió con Manila, Bucaramanga o Barcelona; hasta la cooperación entre municipios sin alterar su configuración territorial o política, como es el caso de París o Guadalajara (Kalfon, Bouchier, Emile-Geay, y Varney, 2014, p. 5; Andersson, 2015, pp. 24-25). Siendo esta última el más común de los arreglos políticos que mantienen la fragmentación territorial.

En la mayoría de las regiones metropolitanas, especialmente en aquellas ubicadas en países en vías de desarrollo, se carece de acuerdos de gobierno y de mecanismos e instrumentos adecuados para la planificación, coordinación y financiación a esa escala (Andersson, 2015, p. 8). Por consiguiente, el paulatino crecimiento de las áreas metropolitanas en escenarios de fragmentación territorial, en los cuales se carece de una adecuada planeación, cooperación y gobernanza, ha propiciado la formulación de políticas y estrategias desarticuladas que inhiben el gran potencial transformador que ofrece el fenómeno de la *metropolitanización*.

De ahí que se perciba un sentimiento de urgencia por el abordaje de los problemas que enfrentan las ciudades contemporáneas, desde un punto de vista y una escala metropolitana. Esto se acentúa en los países en vías de desarrollo, especialmente, en donde “el acelerado ritmo del crecimiento urbano puede aumentar las disparidades económicas, sociales y territoriales y en algunas regiones, puede acentuar la falta de bienes y servicios básicos esenciales para la vida urbana”, al tiempo que puede llegar a “acelerar



la degradación de la salud y del medio ambiente y engendrar un alza significativa de costos” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 4).

Ahora bien, el fenómeno metropolitano también ha trastocado otra dimensión medular de la ciudad a la que pocas veces se le presta atención: la ciudadanía. Ante la naturaleza tras-jurisdiccional de la *metropolitanización*, la inmensa mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas se han visto carentes de instrumentos legales que reconozcan la existencia de los derechos políticos de sus ciudadanos a escala metropolitana.

A consecuencia de lo anterior, la identidad y el sentido de pertenencia a la metrópoli se ve inexorablemente condicionado por las experiencias subjetivas de cada individuo. Mientras que algunos ciudadanos se identifican con las metrópolis en donde habitan, sintiéndose parte central de éstas, muchos otros, especialmente los que habitan en las zonas periurbanas, se sienten víctimas de ellas, a causa de las grandes asimetrías socioeconómicas que persisten en los países en vías de desarrollo.

En tal sentido, Héctor Castañón argumenta que en la actualidad “la metrópoli como constructo social se encuentra aún muy distante del imaginario y del lenguaje popular, por lo que se recurre al concepto de *ciudad* para describir al espacio en el que se habita y se desarrollan las actividades cotidianas sin considerar las fronteras administrativas” (Castañón, 2016, p. 8). Aunado a ello, las estructuras de gobernanza metropolitana, que en la gran mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas aún se encuentran en una fase instituyente, no contemplan mecanismos efectivos y vinculantes de participación ciudadana, lo cual supone uno de los retos más apremiantes a superar en el porvenir.

De cara a lo anterior, es preciso señalar que en el seno de la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, se reconoce la participación ciudadana como un pilar fundamental en la transformación del mundo, orientado hacia una mayor y mejor *metropolitanización*. Por consiguiente, se consagra a la participación ciudadana y a la provisión de espacios públicos e institucionalizados de participación como elementos esenciales para la comprensión común de los desafíos locales y metropolitanos, a través de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, en torno a la planeación urbana y metropolitana.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) hace especial hincapié en la importancia de la construcción y el reforzamiento de la identidad metropolitana, en el seno de las áreas metropolitanas modernas, ya que el sentido de pertenencia a éstas contribuye significativamente en la consolidación de un espacio legítimo para la definición, construcción e implementación de las políticas públicas (2015a, p. 70).

Asimismo, señala que el involucramiento de “las preocupaciones y preferencias de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en una etapa temprana y a través de más mecanismos sistemáticos de consulta, puede contribuir al mejoramiento de la confianza de las autoridades metropolitanas” (OECD, 2015a, p. 70), siendo esta una fuente de legitimidad ante la crisis que supone la conjunción de múltiples actores públicos, por su naturaleza fragmentada.

Resulta evidente que la labor que desempeñan los gobernantes de las metrópolis requiere un fuerte componente de participación política de los ciudadanos, ya que estos desempeñan un rol crucial al momento de garantizar el éxito de la gobernanza metropolitana. En propias palabras de Ramírez, la participación de los ciudadanos “consiste en la capacidad para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así tanto la democracia como la mayor eficacia y legitimidad del ejercicio del poder [...] El ejercicio de la ciudadanía política es un componente clave de la gobernabilidad democrática” (1999, p. 205), ya sea urbana o metropolitana.

Tomando como punto de partida lo discutido anteriormente, las siguientes cuartillas ofrecerán un análisis sobre la ciudadanía urbana y metropolitana en México, estableciendo como objeto de estudio al Área Metropolitana de Guadalajara, la cual se ha caracterizado por ser un terreno fértil para la innovación, en la consolidación de una estructura de gobernanza metropolitana donde se pretende ceder al ciudadano un rol decisivo, en la configuración de la agenda urbana, a escala metropolitana.

### 3. El ciudadano metropolitano en México

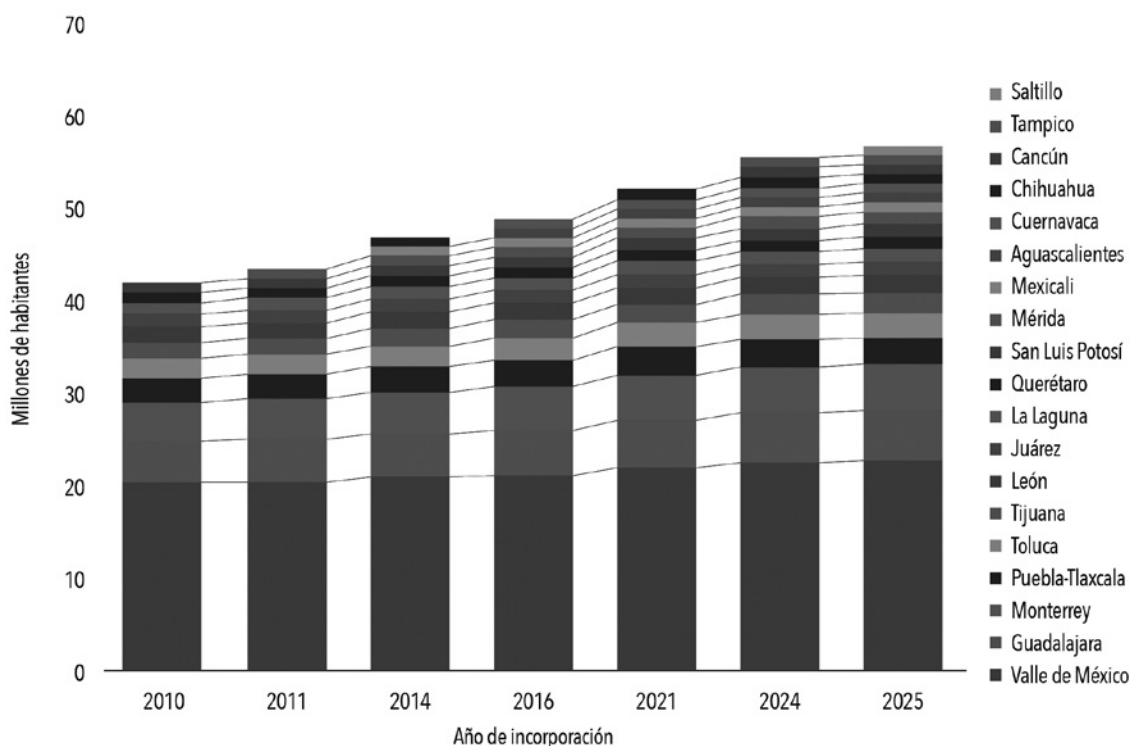
En el marco del siglo XX, México experimentó un fenómeno de urbanización acelerada y sin precedente alguno en la historia de la nación. La población total del país multiplicó siete veces su tamaño, mientras que la población urbana lo hizo 44 veces (IMEPLAN, 2015, p. 20), con lo cual, se sentarían las bases para el inicio de una rápida *metropolitización* a lo largo del territorio nacional, a partir de la década de los años cuarenta. Como resultado de ello, actualmente existen en México un importante número de ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo, extendiéndose sobre las circunscripciones vecinas con las que se comparte una intensa relación socioeconómica (INEGI, CONAPO y SEDESOL 2004, p. 7), es decir, áreas metropolitanas.

Con base en la definición del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las áreas metropolitanas en México son entendidas como un “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (CONAPO, 2016, p. 7).

Otra definición que resulta útil en la conceptualización de lo que implica una región metropolitana es la de Daniel Enrique Pérez Torres, quien las describe como “grandes conglomerados urbanos que tienen una fuerte influencia sobre amplias áreas y constituyen muchas veces símbolos de la modernidad, donde se expresan los principales avances tecnológicos. Son parte importante del imaginario social como referencias de modos de ciudades más sofisticadas que las existentes anteriormente” (Torres, 2013, p. 31).

Mientras que en el año 2000 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) reconocía la existencia de tan solo 32 zonas metropolitanas al interior del país, hoy en día la cifra asciende a 59. Las metrópolis mexicanas concentran prácticamente la mitad de la población del país, con 63.8 millones de personas que representan el

**Figura 1.** Proyección de la población que vive en las zonas metropolitanas de un millón y más habitantes, por año de incorporación, 2010-2030



*Nota.* Adaptado de CONAPO (2010). Proyecciones de la población de los municipios que componen las zonas metropolitanas, 2010-2030. Recuperado a partir de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)

56.8% de la población nacional, INEGI; CONAPO; SEDESOL (como se citó en IMEPLAN, 2015, p. 20).

Otra forma de entender la relevancia de las zonas metropolitanas es desde el punto de vista demográfico. A pesar de que las tasas de crecimiento poblacional del país se mantienen entre el 1.8 y el 1.3% (INEGI, 2016, p. 3 y Banco Mundial, 2016, p. 153), cuando se observa el indicador en el territorio de las ciudades, es posible identificar que las tasas de crecimiento poblacional de las ciudades mexicanas se encuentran en otros rangos, muy por encima del promedio del territorio nacional.

Es en este escenario de crecimiento urbano donde las áreas metropolitanas adquieren relevancia y peso específico, principalmente por el importante bono demográfico que esto representa. Y es que según estimaciones de la CONAPO, con base en proyecciones de población de los municipios de México, 2010-2030, en el año 2025 serán 19 las áreas metropolitanas con una población que supere el millón de habitantes, aunando cuatro áreas metropolitanas más, concentrando ocho millones más, que se sumarían a los 49.9 millones de personas que habitan estas ciudades hoy en día (ver Figura 1).

Aunado a lo anterior, en términos económicos las áreas metropolitanas del país desempeñan un papel fundamental y estratégicos para el desarrollo nacional, al ser los espacios en donde se genera el 71 por ciento del PIB nacional (INEGI, CONAPO y SEDESOL





2004, p. 8) y se aglomeran las principales actividades económicas, como la industria, el comercio y los servicios.

Sin embargo, a pesar de la importancia estratégica que sustentan las áreas metropolitanas para el desarrollo de la nación, en México aún no existe una forma de gobierno metropolitano ni el reconocimiento de los derechos políticos de sus habitantes en sentido estricto (Ramírez, 1999, p. 187). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), únicamente reconoce tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. De ahí que uno de los principales retos que enfrenta el país, hoy en día, sea “precisamente el de la consolidación institucional y normativa de la coordinación metropolitana” (Rodríguez, 2015, p. 6), que, en opinión nuestra, considere el papel político y el rol social del ciudadano en esta agenda.

En un contexto en el que predomina “la segmentación y la balcanización de la gestión metropolitana”, Coulomb (como se citó en Ramírez, 1999, p. 199), hoy en día encontramos grandes desafíos que obstaculizan la capitalización del fenómeno metropolitano en México. De entre estos destaca, principalmente, la ausencia de un marco legal que regule la cuestión metropolitana; la heterogeneidad de los códigos urbanos municipales; la obsolescencia o carencia de instrumentos de planeación; la falta de coordinación entre los diferentes entes gubernamentales involucrados en la gobernanza de las áreas metropolitanas; y de manera particular, la fuerte desarticulación que existe entre la metrópoli y la ciudadanía, traduciéndose en una carencia de identidad del ciudadano metropolitano, o en otras palabras, de la pertenencia a ellas.

Desde la aparición del fenómeno de la *metropolitanización* en México, la simbiosis entre el territorio y la ciudadanía ha sido sujeto de una evolución significativa que ha conllevado a “un proceso de construcción de una comunidad política territorial y una ciudadanía nueva, es decir, las metropolitanas”, Ramírez (como se citó en Castañón, 2016, p. 15). Sin embargo, la integración y articulación del territorio metropolitano con la sociedad ha sido débil, de tal suerte que la noción de ciudadanía continúa entendiéndose únicamente a escala municipal, estatal y nacional.

### **La construcción de la ciudadanía en el Área Metropolitana de Guadalajara**

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), actualmente es la segunda metrópoli más grande de México y suma cerca de 4.8 millones de tapatíos (INEGI, 2010, p. 4). Tapatío es el gentilicio del vecindado en el municipio de Guadalajara y generalmente se emplea de forma indiscriminada con los habitantes de la ciudad homónima, que en la actualidad comprende los municipios conexos de Zapopan, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto, Juanacatlán y Zapotlanejo.

Sin embargo, la apropiación del gentilicio de la otrora Guadalajara unimunicipal, que paulatinamente cubrió cuatro demarcaciones territoriales en 1980, no se comparte esencialmente en lo que actualmente suma una superficie total de 3.452,68 kilómetros cuadrados, donde se añaden cinco circunscripciones más, cada una con su propio gentilicio y sentimiento de pertenencia al territorio –fragmentado– que habitan.

En el caso particular del proceso de *metropolitanización* de Guadalajara, a partir de 1980 y especialmente en las pasadas dos décadas, se ha mantenido un desarrollo acelerado y sin precedentes en el país, con excepción quizá de la megalópolis del Valle de México, la cual es la más grande en todo el territorio mexicano.

Y es que el fenómeno metropolitano de Guadalajara no es nuevo; la conurbación entre la ciudad central (Guadalajara) y los municipios vecinos de Zapopan y San Pedro Tlaquepaque inició en 1958, aunque se reconocía la estrecha relación de estos municipios desde 1947. Por otra parte, la conexión física con el municipio de Tonalá no llegaría sino hasta 1978. Es decir, que fue un proceso paulatino y pausado durante casi 30 años, que además mantuvo la rectoría del Estado, en cuanto a la planeación y ordenación de los 15 kilómetros existentes entre el centro y la periferia (Osorio, 2014, pp. 38-40) (ver Figura 2).

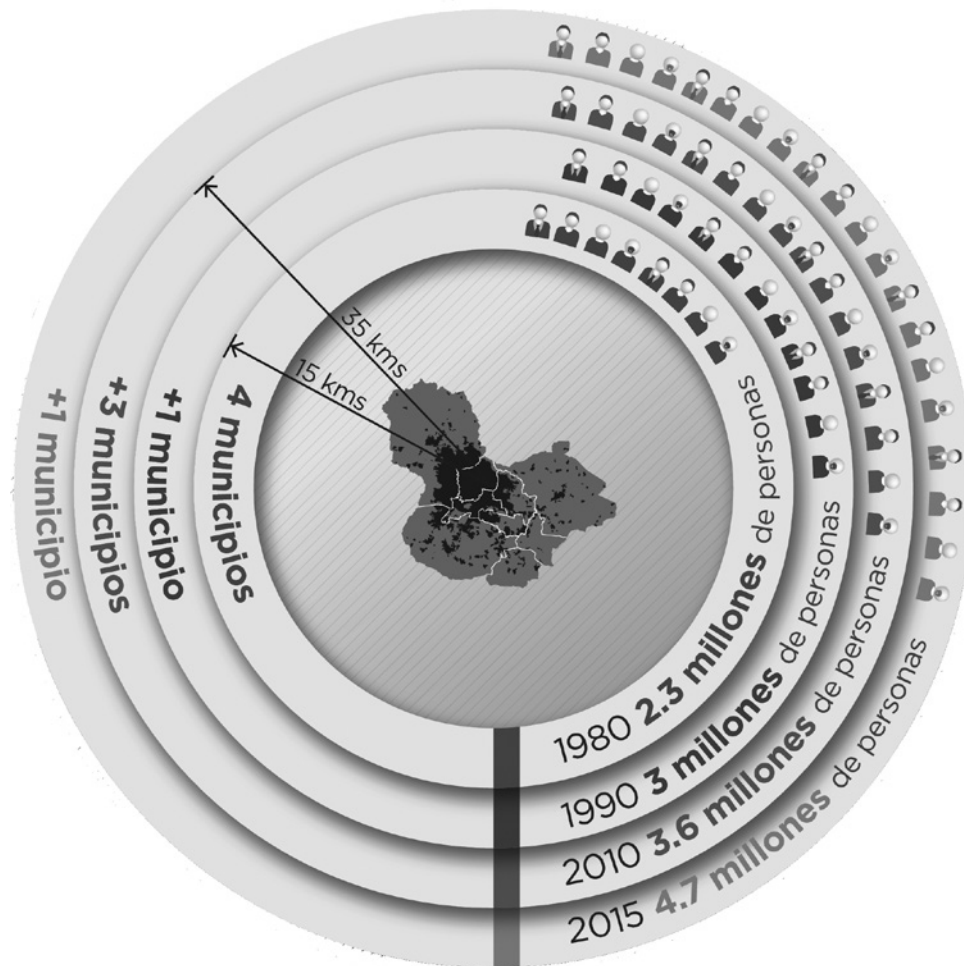
En otras palabras, “el proceso metropolitano en Guadalajara observó dinámicas de crecimiento poblacional y urbano, pero también a partir de marcos institucionales, instrumentos y leyes que buscan ordenar y regular el desarrollo urbano, respondiendo a las circunstancias de su momento político, económico y social, y las condiciones de su territorio” (IMEPLAN, 2015, p. 24).

Sin embargo, fue a partir de 1983, período en el que se realizaron profundas reformas federales al artículo 115 constitucional, cuando se legisló un marco municipalista de mayor descentralización y se otorgaron mayores atribuciones a los municipios, en cuanto a la planeación, el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano (Osorio, 2014, pp. 41-42). Es a partir de este momento que el crecimiento galopante de la mancha urbana ha tenido lugar, aunque en este caso, el direccionamiento público y gubernamental decayó significativamente.

Evidencia de lo anterior es que en estos últimos 30 años la población se duplicó, mientras que las manchas urbanas se expandieron cuatro veces (IMEPLAN, 2015, p. 20), de manera desmedida y desordenada, siendo así que para el año 2009, el número de municipios reconocidos como parte del Área Metropolitana de Guadalajara<sup>1</sup> ascendía a ocho y para 2015, era de nueve municipios. Aunque tres de éstos no tienen plena conurbación física, se decretó que serían tratados como metropolitanos por política urbana y para la planificación urbano-regional de los ahora 35 kilómetros concéntricos del territorio de la ciudad (Osorio, 2014, p. 48).

Durante este periodo de casi tres décadas, se percibió ausencia y debilidad del Estado para ordenar la ya, de por sí, desordenada ciudad. Una ciudad en la que se percibía una moderada calidad de vida de los tapatíos (Jalisco Cómo Vamos, 2012, p. 291), debido en gran medida a las importantes externalidades negativas de la urbanización,

<sup>1</sup> En el 2009, el Congreso del Estado de Jalisco decretó la constitución del Área Metropolitana de Guadalajara (decreto 23021), integrada por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, a partir de las relaciones de conurbación y socioeconómicas presentes en la metodología del trabajo interinstitucional de SEDESOL-INEGI-CONAPO.

**Figura 2.** La Metropolitanización en el AMG a partir de 1980

*Nota.* Adaptado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2016). *Indicadores de Demografía y Población*. Recuperado a partir de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> e Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México, p. 20.

como lo son la movilidad y la contaminación ambiental, dos problemáticas que difícilmente se pueden resolver sin un rector político e instituido claramente.

Es así que se consolidó una masa crítica de ciudadanos, aglutinados tanto en colectivos como en organizaciones no gubernamentales, gremiales y académicas. Esta masa crítica se venía gestando desde los años noventa, y conjuntamente, reconoció que la única forma de contener la problemática de la ciudad era la de adoptar una posición crítica, identificando la escala metropolitana por encima de su condición municipal. Diversas movilizaciones ciudadanas, exigieron una solución a la autoridad tanto estatal como municipal, que requería tanto la coordinación intermunicipal, como un arreglo institucional acorde al fenómeno metropolitano (Osorio, 2014, pp. 45-47).

Los habitantes de los municipios adoptaron un sentimiento de pertenencia metropolitana y exigieron, socialmente, lo que se les ha negado políticamente; la definición de una

agenda metropolitana común. Durante este periodo, la relación entre ciudadanía y territorio en Guadalajara fue evolucionando, ya que se detonó un proceso de construcción de una comunidad político-territorial y una ciudadanía nueva, es decir, la metropolitana (Ramírez como se citó en Castañón, 2016, p. 15).

Estos ciudadanos metropolitanos y la presión social que ejercieron sobre las estructuras gubernamentales, consiguieron un compromiso de las fuerzas políticas, que derivaría, de una u otra manera, en la aprobación de la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara en el año 2009 y la subsecuente creación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en el año 2011. Es así que la gobernanza urbana del AMG, conforme a la ley, ha estado sujeta a tres instancias de coordinación: la Junta de Coordinación Metropolitana, que funge como la instancia política; el Instituto Metropolitano de Planeación, siendo esta la instancia técnica de planificación; y el Consejo Ciudadano Metropolitano, que tiene la atribución estatutaria de ser la instancia de representación y participación ciudadana.

Sin embargo, y aunque se reconocen los avances institucionales para afrontar la planeación y conducción del ordenamiento del área metropolitana de Guadalajara, es necesario continuar impulsando que la sociedad civil se asuma como sujeto de derechos y obligaciones frente a esta emergente institucionalidad metropolitana, lo que implica incorporar de manera permanente la mirada metropolitana en su condición de ciudadano (Castañón, 2016, p. 9).

A pesar de este importante avance en el diseño institucional de la gobernanza metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano enfrenta un reto de asimetría institucional frente a las otras entidades de coordinación y requiere fortalecer su representación, tanto al interior del consejo como al exterior del mismo, que incorpore en su discurso las voces de la metrópoli y que ejerza un verdadero peso específico en la gobernanza de la ciudad y no únicamente de alguna de sus partes, pasando por representar adecuadamente al ciudadano metropolitano.

Y es que la consolidación de la ciudadanía metropolitana, no necesariamente otorgada por las leyes, es un decisivo campo de lucha y parte sustancial de la tarea de lograr la gobernabilidad de las metrópolis. (Ramírez, 1999, p. 221). Esto es aún más importante, considerando que en el imaginario ciudadano de los habitantes del territorio metropolitano de Guadalajara, persisten diferentes ideas en torno a la noción de lo que es y representa la metrópoli. Incluso, los ciudadanos de los municipios adyacentes a la otrora área metropolitana integrada por cuatro municipios no necesariamente comparten la identidad "tapatía", sino que conservan un arraigo importante y de pertenencia del municipio que habitan originariamente y no de la aglomeración allende a su frontera municipal.

Sin duda, esta construcción del perfil del ciudadano, en escenarios de fragmentación, debe considerar la diversidad de habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara, el reconocimiento político del conjunto de derechos y obligaciones que no entienden fronteras municipales y la voluntad política de las autoridades y gobernantes de la ciudad. Sin duda, es una ardua labor que aún tiene un largo camino por recorrer y que requerirá, sin duda, de los verdaderos ciudadanos metropolitanos.



## 4. Conclusiones

Como señala Ramírez, la ciudadanía y metrópoli comprenden realidades débilmente articuladas, ya que en la actualidad predomina la visión y acentuación de los problemas locales por encima de los metropolitanos (1999, p. 216). La consolidación de una identidad metropolitana se encuentra todavía en una fase instituyente, en la inmensa mayoría de áreas metropolitanas de Latinoamérica. No obstante, el caso del Área Metropolitana de Guadalajara es un ejemplo de acción colectiva, a escala metropolitana, en escenarios de territorios fragmentados.

El Consejo Ciudadano Metropolitano surge de esta acción colectiva, como parte de un sistema de coordinación más amplio para encausar el desarrollo metropolitano de la segunda ciudad más grande de México. Esto fue resultado de lo que en algún momento ocasionó la carencia de derechos políticos, a escala metropolitana, que fue la falta de reconocimiento de los ciudadanos precisamente a esta escala, la cual aún no cuenta con una identidad plena ni completa.

Parte del esfuerzo institucional para continuar la construcción y consolidación de la identidad y pertenencia metropolitana de Guadalajara requiere que el Consejo Ciudadano Metropolitano, entidad social del sistema de coordinación metropolitana, desarrolle mecanismos para una interlocución auténtica con la sociedad civil, a fin de hacer valer su carácter representativo y como custodio de los intereses legítimos de la ciudadanía, frente al resto de las instancias de coordinación metropolitana, que poseen atribuciones y capacidades asimétricas (Castañón, 2016, p. 220 y Osorio, 2014, p. 56).

Ante la creciente *metropolitanización* que acompañará de manera inexorable a los años venideros, el empoderamiento del ciudadano metropolitano, traducido en una participación vinculante de la población en la planificación y diseño de la metrópoli, resulta ser una condición esencial para la provisión de un auténtico "Derecho a la Ciudad". De ahí que el gran reto radique en la consolidación de una identidad metropolitana que conjugue todos los estratos sociales de la metrópoli, al tiempo que posibilite una óptima capitalización del fenómeno metropolitano, independientemente del tipo de arreglo institucional de gestión metropolitana por el que se opte en cada caso.

La experiencia de Guadalajara representa un ejemplo sobre la importancia de que los ciudadanos se asuman como actores centrales de las ciudades, especialmente de las áreas metropolitanas mexicanas, así como de las metrópolis de América Latina, para que detonen procesos que potencien, a pesar de los obstáculos políticos y las fronteras municipales, esta otra forma de ciudadanía, es decir, la metrociudadanía.

## Referencias

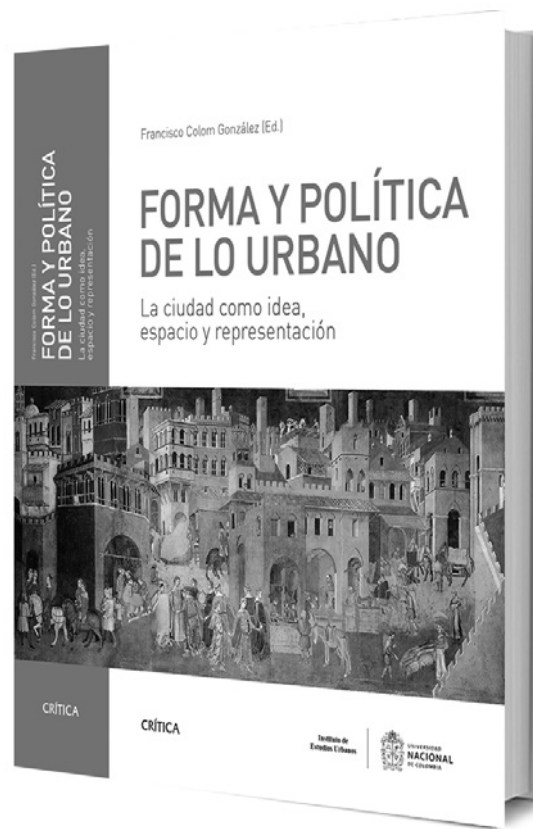
- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn: GIZ - UN-Habitat.
- Banco Mundial. (2016). *Crecimiento de la Población (% anual)*. Recuperado a partir de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>

- Castañón, H. E. (2016). *Caracterización del Ciudadano Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: ONU-Habitat.
- Consejo Nacional de Población, CONAPO. (2016). *Glosario*. Recuperado a partir de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=5](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5)
- Cuadrado-Roura, J. R y Fernández, J. M. (2008). *Metropolitan Areas and the Challenges of Competitiveness*. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández, *Governing the Metropolis* (págs. 25-46). Cambridge: Harvard University.
- Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C. y Alejandra, R. (2011). *McKinsey Global Institute: Urban world. Mapping the economic power of cities*. Retrieved from [http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban\\_world](http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world)
- Eibenschutz, R. y Ramírez, B. R. (2015). *Repensar la Metrópoli II: Reflexione sobre Planeación y Procesos Metrooplitanos* (Tomo II). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2010). *Principales Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010: Jalisco*. Recuperado a partir de [http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/iter2010.aspx](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2016). *Indicadores de Demografía y Población*. Recuperado a partir de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI; Consejo Nacional de Población, CONAPO; Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2004, Noviembre). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Recuperado a partir de [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/ZONAS\\_MET.pdf](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/ZONAS_MET.pdf)
- Jalisco Cómo Vamos. (2012). *Reporte sobre Indicadores de Calidad de Vida 2012*. Guadalajara: Jalisco Cómo Vamos.
- Kalfon, M., Bouchier, J., Emile-Geay, P. y Varney, J. (2014). *Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina*. Ciudad de México - Paris: CAF- AFD.
- Metrópolis. (2015). *Declaración de Buenos Aires. A New Urban Agenda for the World - Ideas and Recommendations from a Metropolitan Perspective* (pp. 1-10). Buenos Aires: Metropolis.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2015a). *Governing the City*. Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2015b). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.
- Pérez, D. E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México: estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Organización de las Naciones Unidas - Communauté Métropolitaine de Montréal. (2015). *La Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas*. Conferencia Temática: Áreas Metropolitanas, (págs. 1-12). Montreal.
- Osorio L., E. J. (2014). *Guadalajara's pathway towards metropolitan governance. A tale of reforms and institutions*. Berlin: The Hertie School of Governance.
- Ramírez S., J. M. (1999). *Gobernabilidad y Ciudadanía Política en las Áreas Metropolitanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Rodríguez, M. R. (2015). *Análisis de la Realidad Metropolitana en México*. Guadalajara: ONU-Habitat.

Torres, D. E. (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.



**Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación**

Francisco Colom González  
Editor

Este libro aborda el estudio de la ciudad concebida simultáneamente como una comunidad humana, como un espacio para la interacción social y como un entorno material construido por sus moradores a lo largo de generaciones. Pero las ciudades son también receptáculo y portadoras de significados articulados mediante las relaciones sociales. En este último sentido, las ciudades se nos muestran como espacios normativamente mediados, como una concreción de los valores e intereses que han contribuido a configurar su imagen, real o figurada, en el tiempo. Algunas ciudades fueron asociadas con ideales que han quedado reflejados en su diseño y estructura, convirtiéndolas en auténticos archivos de la memoria, lo que nos permite leerlas como un texto. Para leer una ciudad necesitamos conocer su historia, su organización social y económica, su trama urbana y patrimonio arquitectónico, así como los relatos que narran cómo la ciudad ha llegado a ser lo que es y cómo ha sido vista por sus coetáneos.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: [www.editorial.unal.edu.co](http://www.editorial.unal.edu.co)



**Sección:**

---

**Reseñas**

**Reviews**

**Comentários**



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (2): 107-110, 2016.

**ISSN web:** 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

**Sitio web:** [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

**Creative Commons.** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)

**Sección.** Reseñas / **Section.** Reviews / **Seção.** Comentários

**Las ciudades imposibles. Violencia, miedos y formas de militarización contemporánea en urbes latinoamericanas: Medellín-Ciudad Juárez. (2014). David Barrios Rodríguez. México. Coordinación de Estudios de Posgrado-UNAM. 272 páginas. ISBN 978-607-02-5650-9**

**The impossible cities. Violence, fears and contemporary forms of militarization in Latin American cities: Medellín-Ciudad Juárez. (2014). David Barrios Rodríguez. México. Coordinación de Estudios de Posgrado-UNAM. 272 pages. ISBN 978-607-02-5650-9**

**Cidades impossíveis. Violência, medos e formas contemporâneas de militarização em cidades latino-americanas: Medellín-Ciudad Juárez. (2014). David Barrios Rodríguez. México. Coordinación de Estudios de Posgrado-UNAM. 272 páginas. ISBN 978-607-02-5650-9**

**Salvador González Andrade**

Doctor en Economía de El Colegio de Postgraduados, profesor e investigador de El Colegio de Frontera Norte (El Colef), Departamento de Estudios Económicos, México, Tijuana. Correo electrónico: [salvador@colef.mx](mailto:salvador@colef.mx)

**David Rebolledo Sánchez**

Licenciado en Economía de la Universidad Autónoma de Guerrero, México, Acapulco. Correo electrónico: [economíaydesarrollo@outlook.com](mailto:economíaydesarrollo@outlook.com)

La presente obra, que deriva de la tesis realizada por David Barrios Rodríguez para obtener el título de Maestro en Estudios Latinoamericanos, enfatiza en el análisis de dos ciudades: Medellín, Colombia y Ciudad Juárez, México, las cuales han sido estigmatizadas por la violencia que, durante años, ha tenido lugar en sus territorios. En la misma, se plantea que no existe una solución o alternativa precisa para combatir la violencia, sin que ello trastoque la vida diaria de las personas.

Respecto a las dos ciudades que constituyen su objeto de estudio, Barrios analiza cuestiones de seguridad pública y realiza una crítica frente a la idea de la *militarización de las calles*, la cual hace parte de una política cívico-militar que busca hacer frente a la violencia y erradicar a los grupos armados ilegales. El autor, implícitamente, persigue dos objetivos: 1) señalar, de manera aproximada, la forma en que la población ha tenido que modificar la manera de vivir y habitar cada ciudad, a partir de la violencia y el miedo generados por la militarización de las calles; y 2) analizar la simbiosis que existe entre los grupos de poder político y económico que se relacionan, directamente, con las diferentes estructuras del Estado y con el denominado *crimen organizado*.

En el primer capítulo del libro, Barrios (2014, pp. 31-76) menciona las diversas modalidades en las que la violencia toma forma y genera miedos; algo que, a su vez, condiciona la vida cotidiana de las personas, articulando nuevas formas de habitar las ciudades. El autor alude a las ideas de varios teóricos (Mançano, Haesbaert, Curiel y Salazar, Knight, De Sousa, Wieviorka, Galtung, Žižek, Lechner, Bauman, Nievas, Calveiro, Clauswitz, entre otros) quienes plantean que, en cada uno de los territorios, existen dimensiones diversificadas del ámbito político, económico, social, ambiental, cultural, etc., que ponen en conflicto las ideologías de las diversas clases sociales. Lo anterior se relaciona con la similitud en la ubicación territorial estratégica entre Medellín y Ciudad Juárez que, continuamente, se disputan facciones vinculadas con el tráfico ilegal de mercancías.

En el segundo capítulo, Barrios (2014, pp. 77-102) revisa los antecedentes históricos de Medellín, a principios del siglo XX, cuando la violencia tuvo efectos profundos en las áreas rurales, algo que produjo un desplazamiento forzado de miles de campesinos, ocasionando a su vez la transformación de la ciudad y de las problemáticas vinculadas a la segregación socio-espacial.

A mediados de la década de los setenta, Medellín experimentó una crisis de su modelo industrial, lo que produjo un incremento en el desempleo y, a la vez, generó las transformaciones iniciales para que tuviera lugar un incremento del mercado del narcotráfico, mediante el reclutamiento de una gran cantidad de jóvenes, con edades comprendidas entre los 12 y los 29 años. Posteriormente, entre 1991 y 1992, Medellín se convirtió en la ciudad más violenta de Colombia y de América Latina. Una vez que cayó el cartel de Medellín, y con él su dominio territorial, la violencia se apoderó de las calles por disputas orientadas a controlar dicho territorio que, por su ubicación geográfica, constituye un área estratégica.

El tercer capítulo se enfoca en Ciudad Juárez, enfatizando en los antecedentes históricos; Barrios (2014, pp. 103-128) da cuenta de cómo, desde las primeras expediciones de colonizadores que llegaron a ese territorio, se hizo evidente la facilidad para cruzar el río Bravo y llegar a los Estados Unidos, lo cual constituyó la principal vía de tránsito comercial. El autor hace énfasis, entonces, en tres procesos que configuran la ciudad, en el marco de las políticas económicas neoliberales durante los años noventa: el auge de la maquila, el apogeo del narcotráfico y la impunidad que revela la penetración del tráfico de drogas en diversas instituciones. En dicho contexto se comienzan a exacerbar los actos de violencia directa. Ya en el sexenio del expresidente Felipe Calderón, se lanza el programa "Limpiemos México", en donde las fuerzas armadas adquieren atribuciones especiales, en el ámbito de la seguridad pública. En consecuencia, comienzan a organizarse grupos de personas para replantear la forma en la que se le puede hacer frente al narcotráfico, debido a la militarización de las calles, que ha trastocado sus vidas y que ha configurado una nueva forma de *habitar* la ciudad.

El cuarto capítulo muestra la forma en que las entrevistas formaron parte de la investigación, con el fin de extraer elementos que le permitieran al autor dar cuenta de cómo la violencia y la militarización han alterado y modelado la forma de sociabilizar y de habitar en Medellín y en Ciudad Juárez (Barrios, 2014, pp. 129-158). Las entrevistas fueron aplicadas a personas que, comúnmente, se encuentran organizadas en grupos o

colectivos que se oponen a la militarización. La primera pregunta que se les hizo, giró en torno a las *prácticas sociales*; la segunda, se centró en la forma cómo los actores interpretan la violencia y la militarización; la tercera, enfatizó en la percepción que tienen las organizaciones y los individuos, con relación a las políticas gubernamentales, respecto a la violencia; la cuarta pregunta, estuvo dirigida a las organizaciones de jóvenes, apelando a qué tipo de sujeto se intenta construir para contrarrestar los efectos de la violencia y de la militarización; y finalmente, la quinta y última, enfatizó en cuáles son las posibles alternativas que se pueden plantear ante ese fenómeno.

En el quinto capítulo, Barrios (2014, pp. 159-190) analiza la forma en cómo los distintos actores armados ocupan la ciudad y se relacionan con la población, modificando la manera de habitarla. En el caso de Medellín, identifica cuatro formas en las que se manifiesta la militarización: la institucional-estatal, la de carácter privado, la que llevan a cabo actores ilegales y la que es reproducida por la población misma.

En el caso de Ciudad Juárez, la militarización se presentó, de manera agresiva, en 2008; la ciudad experimentó un proceso de depuración y de *profesionalización*. Se realizaron infinidad de retenes, así como patrullaje de la ciudad y allanamientos a los domicilios, que se tradujeron en violaciones variadas a las garantías de la población. No obstante, la presencia de los actores armados ilegales fue menos explícita y se enfocó, principalmente, en el cobro de "cuotas" por "derecho de piso" y en eventos aislados de violencia directa.

En el último capítulo de la obra, (Barrios, 2014, pp. 191-210) se examinan los aspectos subjetivos de la militarización. Es decir, la marca de violencia, inseguridad y temor que remiten ambas ciudades, por la militarización, algo que penetra los espacios de convivencia y permea la vida social de las ciudades. La situación es más densa en el caso de Medellín que en el de Ciudad Juárez. Esto se debe a que, en la primera, existen muchos más actores involucrados. Por otro lado, los efectos de los fenómenos analizados produjeron una "naturalización" de la violencia, de los abusos y de la impunidad, que en muchos casos obligó a modificar la cotidianidad de la población; el temor a la actuación de los distintos actores armados funciona como un poderoso mecanismo de control social, que resulta funcional frente al proyecto de ciudad y de sociabilidad que defiende la élite política y económica de ambas ciudades.

A modo de conclusión, Barrios da cuenta del estado actual de ambas ciudades, con entrevistas que corroboran que, actualmente, la cantidad de asesinatos que tienen lugar, por día, no se ha reducido y tampoco hay manera de mencionar el hecho de que existe cierto proceso de *pacificación* de la violencia. Lo anterior, además, contribuye a discutir sobre una forma de experimentación llevada a cabo mediante pensamiento crítico, donde se forman colectivos de resistencia y transformación de las ciudades.

Es importante puntualizar que el libro ofrece un aporte metodológico, estructurado a partir de las entrevistas realizadas, las cuales ofrecen una rica información sobre las agrupaciones y los colectivos, así como de la población que ha estado en contra de la militarización, que brinda otra aproximación para entender cómo operan las formas de control social. La obra tiene una postura crítica frente a las distintas formas en las que el



Estado lleva a cabo sus planes de seguridad pública, por medio de la militarización en el combate del narcotráfico, donde los más vulnerables siguen siendo los más pobres, pero sobre todo los más jóvenes.

### Referencias

Barrios, D. (2014). *Las ciudades imposibles. Violencia, miedos y formas de militarización contemporánea en urbes latinoamericanas: Medellín-Ciudad Juárez*. México: Coordinación de Estudios de Posgrado-UNAM. Recuperado de [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_col-posg/54\\_Ciudades.pdf](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_col-posg/54_Ciudades.pdf)

## Política editorial e instrucciones para los autores

Los artículos postulados en la *Revista* deben cumplir la siguiente Política editorial y las instrucciones para autores.

### Política editorial

#### 1. Alcance disciplinar, geográfico y comunidad objetivo

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación científica en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de artículos originales, inéditos y arbitrados (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territoriales, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y el Caribe.

La comunidad objetivo de la *Revista* son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La *Revista* recibe y publica, sin ningún costo, artículos de investigación, reflexión, revisión y reseñas en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los artículos se publican en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre).

#### 2. Tipos de artículos

La *Revista* publica: 1) artículos de investigaciones originales e inéditas de proyectos terminados; 2) artículos de reflexión derivados de investigaciones con una perspectiva crítica; 3) artículos de revisión que presenten resultados de una investigación terminada, con una cuidadosa revisión bibliográfica; 4) reseñas de libros o de artículos de investigación; 5) editoriales y 6) cartas al editor, relacionadas con la política editorial y con los artículos publicados en la *Revista*.



### 3. Ética en la publicación científica

Los artículos deben cumplir los siguientes aspectos éticos:

- 3.1. Ser inéditos, es decir, no haber sido enviados a evaluación, ni publicación en ninguna otra revista arbitrada, en idioma español o en un idioma diferente.
- 3.2. Comprobar que el artículo se ha basado en una investigación original (nunca publicada anteriormente).
- 3.3. El *autor* es la persona que ha hecho una contribución intelectual significativa al artículo. Por lo tanto, todas las personas nombradas como autores deben reunir los requisitos de autoría, y todos aquellos que los reúnan, deben ser mencionados de forma explícita.
- 3.4. Contener suficientes detalles y referencias que permitan replicar o rebatir el contenido.
- 3.5. Respetar los derechos de privacidad y confidencialidad de la investigación con seres humanos.
- 3.6. No incurrir en plagio o auto-plagio. Al respecto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y de redacción del artículo.
- 3.7. Revelar si se está en algún conflicto real o potencial de intereses que influya, de manera inapropiada, en los hallazgos o resultados del trabajo presentado, dentro de los tres (3) años posteriores a haber empezado el trabajo postulado, que podría influir indebidamente (sesgo) en los resultados.
- 3.8. Mencionar la fuente de financiación (artículos de investigación).
- 3.9. Citar las publicaciones que han influido en la determinación de la naturaleza del trabajo presentado.
- 3.10. La información obtenida, de forma privada, no debe ser incluida en el artículo, sin explícito permiso escrito de la fuente.
- 3.11. La reutilización de las tablas y / o figuras requiere del permiso del autor y editor, y debe mencionarse de manera adecuada en la nota de la tabla o figura.
- 3.12. Es responsabilidad del autor investigar qué tipo de autorización se requiere por parte del titular de los derechos de autor y obtenerla, para el uso del material, tanto en el ámbito impreso como en el digital.
- 3.13. No se aceptarán artículos que tengan contenido con derechos de autor que exceda la determinación del poseedor de dicha propiedad sobre el "uso justificado".
- 3.14. La información obtenida en el transcurso de servicios confidenciales, tales como manuscritos arbitrales o las solicitudes de subvención, no debe ser incluida en el artículo, sin el permiso explícito y por escrito del autor de la obra involucrada.



- 3.15. Nunca modifique, cambie u omita datos de forma intencional. Esto incluye materiales de investigación, procesos, equipos, tablas, figuras, citas y referencias bibliográficas.
- 3.16. Tanto la fabricación como la falsificación de datos son formas de conducta incorrecta grave, porque ambas resultan en publicaciones científicas que no reflejan con precisión la verdad observada.
- 3.17. El autor debe hacer una gestión adecuada de los datos que soportan la investigación, teniendo especial cuidado en la recopilación, producción, conservación, análisis y comunicación de los mismos.
- 3.18. Mantenga registros minuciosos de los datos en bruto, los cuales deberán ser accesibles en caso de que un editor los solicite, incluso después de publicado el artículo.
- 3.19. El parafraseado solo es aceptable si indica correctamente la fuente y se asegura de no cambiar el significado de la intención de la fuente.
- 3.20. Evite fragmentar inapropiadamente los datos de un solo estudio en dos o más artículos.
- 3.21. El consentimiento informado debe estar debidamente documentado.

#### 4. Derecho de autor

La *Revista* permite al autor(es) mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. Los autor(es) aceptan la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel (300 ejemplares por número), bajo acceso abierto a nivel local, regional e internacional; la inclusión y difusión del texto completo, a través del Portal de Revistas y Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia; y en todas las bases de datos especializadas que la *Revista* considere pertinentes para su indexación, con el fin de proporcionarle visibilidad y posicionamiento al artículo.

Todos los artículos deben cumplir la legislación colombiana e internacional, relacionada con derecho de autor.

#### 5. Acceso abierto

La *Revista* proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos; sin barreras legales, económicas o tecnológicas, para lo cual define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos:

**Licencia de publicación:** Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0), disponible en: [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)





## 6. Depósito legal

Con el fin de contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial, la *Revista* realiza el depósito legal impreso y digital de todos sus números, ante la Biblioteca Nacional de Colombia.

## 7. Sistema de edición y publicación

La *Revista* desarrolla su proceso de recepción, edición, publicación y acceso, a través del sistema informático Open Journal Systems (OJS), el cual es especializado en la gestión, publicación y acceso abierto a publicaciones periódicas y seriadas, compatible con el protocolo OAI-PMH.

## 8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la *Revista* es responsabilidad de los autores y no compromete el criterio del Comité editorial de la *Revista* o de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

## 9. Declaración de privacidad

La información personal (nombres, apellidos y correos electrónicos) recopilada y administrada por la *Revista* se utiliza, exclusivamente, con fines académicos y científicos. Los datos no estarán disponibles para ningún otro propósito. La *Revista* cumple lo establecido en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012, de protección de datos personales.

# Instrucciones para los autores

## 1. Instrucciones generales

1.1. Las fechas de recepción de artículos según la periodicidad de la *Revista* son:

Número Enero - abril	Número Mayo - agosto	Número Septiembre - diciembre
30 enero	30 mayo	30 septiembre

*Nota:* No obstante las anteriores fechas, la *Revista* recibe artículos de forma permanente, que se publican en estricto orden, según la fecha de recepción y aprobación.

1.2. El proceso de revisión, arbitraje, edición y publicación de los artículos no tiene ningún costo. De igual forma, la *Revista* no hace ningún tipo de contribución económica a los autores, por la publicación de los artículos.

1.3. Los artículos deben estar relacionado con el alcance disciplinar y geográfico de la *Revista*.



- 1.4. La recepción de un artículo no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los artículos son sometidos a revisión y proceso de arbitraje.
- 1.5. Los artículos se deben enviar en idioma español.
- 1.6. La *Revista* cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por lo tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del artículo.
- 1.7. El artículo debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, alcance disciplinar, relevancia, rigor y validez académica y científica.

## 2. Instrucciones del formato, extensión y estructura

Los artículos deben:

- 2.1. Estar escritos en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.2. Estar en hoja tamaño carta, con márgenes de 3 cm por los cuatro lados, escrito en letra Times New Roman de 12 puntos, con interlineado sencillo y páginas numeradas consecutivamente.
- 2.3. Ser de mínimo 8 y máximo 20 páginas, incluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices.
- 2.4. Tener la siguiente estructura:
  - a. Título, resumen y mínimo cinco palabras clave en idioma español.
  - b. Autor(es) con nombres, apellidos (completos), último título profesional obtenido, filiación institucional (institución en la cual trabaja), país, ciudad de residencia y correo electrónico.
  - c. Nota de conflicto de interés y agradecimiento. (Opcional)
  - d. Texto.
  - e. Referencias
  - f. Apéndices. (Opcional)
- 2.5. Tener oraciones precisas, concretas, informativas y simples, evitando las verdades generales o las frases que no aportan hechos concretos. Se debe facilitar la lectura usando frases y párrafos cortos. No se deben presentar explicaciones largas sobre principios bien conocidos o teorías que son propias del cuerpo de conocimientos específico de los lectores.



### 3. Instrucciones sobre los textos

Los textos de los artículos deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés (2010)* y los criterios actuales de la ortografía de la lengua española.

En la escritura de los artículos se recomienda seguir el esquema general de los trabajos de investigación IMRyD: a) introducción que exponga los fundamentos del trabajo y explique claramente sus objetivos; b) descripción de las fuentes, métodos, materiales y equipos empleados; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

#### 3.1. Título:

El título del artículo debe:

- 3.1.1. Ser conciso e indicar claramente su contenido.
- 3.1.2. Incluir fechas y lugares, cuando se requieran.
- 3.1.3. Tener palabras que facilitan su recuperación.
- 3.1.4. Ser completamente explicativo por sí solo.
- 3.1.5. La extensión recomendada para un título es de no más de 12 palabras.

#### 3.2. Resumen:

El resumen del artículo debe:

- 3.2.1. Tener máximo 250 palabras.
- 3.2.2. Ser analítico, claro y preciso.
- 3.2.3. Mencionar el objetivo, problema y principales resultados y/o conclusiones.

### 4. Instrucciones sobre las tablas y figuras

- 4.1. Únicamente se aceptan como máximo tres tablas y tres figuras por artículo.
- 4.2. La calidad de visualización debe ser perfecta.
- 4.3. Deben ser relevantes, legibles y concisas. Sus etiquetas y convenciones deben facilitar la lectura.
- 4.4. Bajo el nombre de figura se deben incluir: gráficas, diagramas, mapas, dibujos y fotografías.
- 4.5. Deben tener numeración y título, centrado en la parte superior.

- 4.6. Deben tener, en la parte inferior izquierda, una sección de nota general.
- 4.7. La sección de nota general debe incluir la referencia bibliográfica, con la página exacta de la fuente (en caso de que aplique).
- 4.8. La sección de nota general debe mencionar la autorización de utilización y publicación del contenido inédito (en caso de que aplique).
- 4.9. La sección de nota general debe tener explicaciones para abreviaturas, cursivas, paréntesis, rayas o símbolos especiales en caso de que aplique).
- 4.10. Deben estar directamente relacionadas con el contenido en el cual se incluye.
- 4.11. Se deben citar dentro del texto.
- 4.12. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el artículo. También se deben entregar los archivos fuente de edición.

Ejemplos:



*Nota.* Adaptado de "Cartografía base y temática infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital, Ideca, 2015".

**Tabla 1.** Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

Año	Total	Hombres	Mujeres
1940	4	4,5	3,6
1945	2,8	3,0	2,7
1950	4,3	4,5	4,2
1955	3,4	3,3	3,4
1960	3,5	3,4	3,5
1965	2,7	2,5	2,9

*Nota.* Adaptado de "Del Castillo et al., Bogotá años 50. El inicio de la metrópoli. Cuadernos de Urbanismo y Arquitectura, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2008, p. 28".

*Nota.* La adaptación se refiere a la modificación del material para que éste sea adecuado para un nuevo propósito.



## 5. Instrucciones sobre las notas

- 5.1. Las notas al pie de página deben ser únicamente aclaratorias, no deben incluir citas bibliográficas. Deben estar numeradas, con superíndice, en números arábigos.
- 5.2. En el caso que aplique, el artículo debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las fuentes de financiación, otorgadas para la realización de la investigación, indicando de forma concisa la persona natural o jurídica que lo ha financiado y el número de contrato o acuerdo a través del cual se formalizó la financiación.
- 5.3. En el caso que aplique, el artículo debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las personas que colaboraron, de forma significativa, con la elaboración de la investigación o del artículo, y que no figuran como autores.
- 5.4. El uso de notas al pie debe ser moderado.

## 6. Instrucciones sobre las citas y referencias bibliográficas

- 6.1. Las citas y referencias bibliográficas incluidas en el artículo deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés, 2010*.
- 6.2. Las referencias en el estilo APA se citan en el texto con un sistema de citas de autor-fecha y se enlistan alfabéticamente, en la lista de referencias
- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página, el párrafo o la dirección web exacta de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en la lista de referencia y cada entrada de la misma, debe citarse en el texto. Es importante asegurar que cada fuente de referencia aparezca en ambos lugares y que la ortografía, nombres de los autores y fechas sean idénticas en la cita de texto y en la entrada de la lista de referencias.
- 6.5. En la lista de referencias no se deben incluir las citas de tablas, figuras, comunicaciones personales o citas de citas.
- 6.6. Cuando se utilicen siglas o abreviaturas, se debe ingresar primero la equivalencia completa, seguida de la sigla o abreviatura correspondientes entre paréntesis, y en lo subsecuente, se escribe sólo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Estilos básicos de citación:

Tipo de cita	Primera cita en el texto	Siguiente cita en el texto	Formato parentético, primera cita en el texto	Formato parentético, siguiente cita en el texto
Un trabajo de un autor	Walker (2007)	Walker (2007)	(Walker, 2007)	(Walker, 2007)
Un trabajo de dos autores	Walker y Allen (2004)	Walker y Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)	(Walker & Allen, 2004)
Un trabajo de tres autores	Bradley, Ramirez y Soo (1999)	Bradley et al.(1999)	(Bradley, Ramirez & Soo, 1999)	(Bradley et al.,1999)
Un trabajo de cuatro autores	Bradley, Ramirez , Soo y Walsh (2006)	Bradley et al. (2006)	(Bradley, Ramirez , Soo & Walsh, 2006)	(Bradley et al., 2006)
Un trabajo de cinco autores	Walker, Allen, Bradley, Ramirez y Soo (2008)	Walker et al. (2008)	(Walker, Allen, Bradley, Ramirez & Soo, 2008)	(Walker et al., 2008)
Un trabajo de seis o más autores	Wasserstein et al. (2005)	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	National Institut of Mental Health (NIMH, 2003)	NIMH (2003)	(National Institut of Mental Health [NIMH], 2003)	(NIMH, 2003)

*Nota.* Adaptado de “American, P. A. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. (S. Viveros Fuentes, M. Guerras Frías y S. R. Peña Alfaro González, Eds.) (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177”.

## 6.8. Tipos de citas bibliográficas:

### 6.8.1. Ejemplo de cita directa o textual de menos de cuarenta palabras:

Según Claudio Curzio “este tipo de territorios denominados como «residuales» pueden ser la porción derivada de una obra mayor o la resultante de la transformación destructiva originada por diversos factores con el paso del tiempo” (Curzio, 2008, p. 55).

### 6.8.2. Ejemplo de cita directa o textual con más de cuarenta palabras:

Desde esta perspectiva, la geografía cultural reconoce la complejidad de los “residuos” urbanos y los aborda como paisajes en los cuales se manifiestan múltiples relaciones. Es así como la geografía propone que:



en las tipologías de paisaje propias de las sociedades capitalistas habría que incluir una nueva categoría: los paisajes del deterioro, del deshecho, del rechazo, ...en definitiva, los paisajes residuales, (...) otorgando al término 'residual' tanto la acepción vinculada al propio residuo como objeto, como la connotación relativa a aquello 'secundario', 'sobrante', y, por tanto, (...) prácticamente invisible. (...) Son espacios indeterminados, de límites imprecisos, de usos inciertos (Nogué, 2011, p. 5).

#### 6.8.3. Cita indirecta o paráfrasis:

Al parafrasear o referirse a una idea contenida en otro trabajo, se debe indicar un número de página o párrafo, en especial cuando esto ayude a un lector interesado a ubicar el fragmento relevante en un texto largo y complejo.

#### 6.8.4. Fuentes secundarias o citas de citas:

No omita citas contenidas dentro del material original que usted esté citando de manera textual. Los trabajos así citados no deben estar en la lista de referencias (a menos que usted los llegara a citar como fuentes primarias en otra parte del artículo).

Emplee las fuentes secundarias con moderación, por ejemplo cuando el trabajo original ya no se imprime, no se puede encontrar a través de las fuentes habituales o no está disponible en español. Agregue la fuente secundaria en la lista de referencias. En el texto, indique el nombre del trabajo original y cite la fuente secundaria. Por ejemplo, si el trabajo de Allport se cita en el de Nicholson y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Nicholson en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita:

Diario de Allport (como se citó en Nicholson, 2003).

#### 6.8.5. Comunicaciones personales:

Las comunicaciones personales pueden ser cartas privadas, memorandos, algunos mensajes electrónicos (como correos electrónicos, discusiones en grupo, mensajes en la sección electrónica de anuncios), conversaciones telefónicas y otras de este tipo. Debido a que las mismas no proporcionan datos recuperables, las comunicaciones personales no se incluyen en la lista de referencias. Cite las comunicaciones personales sólo en el texto. Proporcione las iniciales y el apellido del emisor, así como una fecha tan exacta como sea posible:

L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2015)

(P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), comunicación personal, 28 de enero, 2015).



## 6.9. Lista de referencias:

- a. Al final del artículo, se debe presentar la lista de referencias.
- b. Cada referencia debe tener los siguientes elementos: autor, año de la publicación, título y datos de publicación: toda la información necesaria para la identificación y búsqueda de la fuente.
- c. Las referencias deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.

## 6.10. Ejemplos de referencias por tipo:

### 6.10.1. Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines)

Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). Título del artículo. *Título de la publicación*, xx, pp-pp. doi:xx.xxxxxxxx

### 6.10.2. Libro:

Autor, A. A. (1967). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

Autor, A. A. (1997). *Título del trabajo*. Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. (2006). *Título del trabajo*. doi:xxxxx

Editor, A. A. (Ed.). (1986). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

### 6.10.3. Capítulo de libro:

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En A. Editor y B. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). doi:xxxxxxx

### 6.10.4. Libro o capítulo sin autoría:

Título de entrada. (1998). En A. Editor (ed.), *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx, pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.

Título de entrada. (1998), En *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx). Recuperado de <http://www.xxxxxxxx>

### 6.10.5. Informes técnicos y de investigación:

Autor, A. A. (1998). *Título del trabajo* (Informe No. xxx). Lugar: Editorial.

### 6.10.6. Disertaciones doctorales y tesis de maestría:

Autor, A. A. (2003). *Título de la tesis doctoral o tesis de maestría* (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos.



#### 6.10.7. Revisiones y comentarios por pares:

Revisor, A. A. (2000). Título de la revisión [Revisión del libro *Título del libro*, por A. A. Autor]. *Título del trabajo completo*, xx, xxx-xxx.

#### 6.10.8. Medios audiovisuales:

Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). *Título de la película* [Película]. País de origen: Estudio.

American Psychological Association. (Productor). (2000). *Responding therapeutically to patient expressions of sexual attraction* [DVD]. De <http://www.apa.org/videos>

#### 6.10.9. Trabajos inéditos o de publicación informal:

Autor, A. A. (Año). *Título del manuscrito*. Manuscrito inédito [o "Manuscrito presentado para su publicación" o "Manuscrito en preparación"].

#### 6.10.10. Documentos de archivo:

Autor, A. A. (Día, Mes, Año). *Título del material*. [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio.

#### 6.10.11. Proyectos de ley y resoluciones:

Título [si está disponible], número de proyecto de ley o resolución, xxx Cong., (Año).

Entrada en la lista de referencias:

S. 5936, 102° Cong. 4 (1992).

Cita en el texto:

Proyecto de Ley del Senado 5936 (1992)

(S. 5936, 1992)

## 7. Instrucciones sobre el procedimiento de arbitraje

El Comité editorial y científico de la *Revista* se encarga de dar una valoración de la relevancia de publicar el artículo, según lo establecido en la Política editorial de la *Revista*; una vez aceptado el artículo por los comités, se envía a dos (2) árbitros especializados, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico del artículo. El proceso de arbitraje es doble ciego, esto quiere decir que el(os) autor(es) del artículo y los árbitros no conocen su identidad durante el proceso de revisión.



## 8. Instrucciones sobre las correcciones y retractaciones

- 8.1. Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en el artículo en proceso de publicación o publicado, es obligación del autor notificar de inmediato a la *Revista* y cooperar en el proceso de corrección.
- 8.2. Durante el proceso de revisión y arbitraje se podrá solicitar a los autores el envío de los archivos originales que soporten la recopilación de la información primaria. Por lo tanto, los autores deben conservar, como mínimo un año, los archivos originales.

## 9. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los artículos

- 9.1. El envío de artículos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la *Revista*. Para poder enviar los artículos, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)
- 9.2. El autor principal del artículo debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la *Revista*:
  - a. Nombres y apellidos (completos)
  - b. Último título profesional obtenido
  - c. Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
  - d. País y ciudad de residencia
  - e. Correo electrónico
  - f. Identificador único de autor ORCID (opcional)

*Nota:* Todo el proceso de recepción y edición del artículo se realizará a través de un único autor, identificado como el autor principal.

- 9.3. El autor principal del artículo debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la *Revista* los siguientes documentos:
  - a. Artículo en texto completo.
  - b. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el artículo. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
  - c. Declaración de autoría y licencia de publicación. (Debidamente firmada)



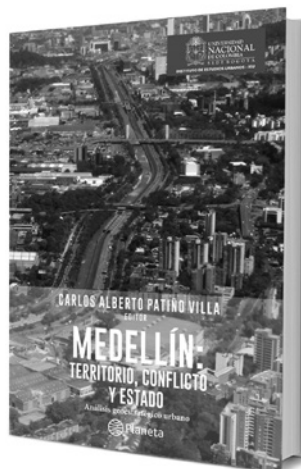
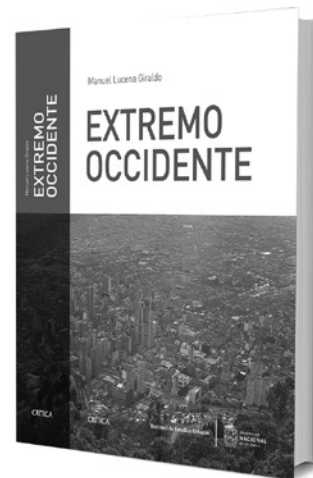
- d. Sugerencia de posibles árbitros expertos en el alcance disciplinar del artículo.
- e. Declaración de conflictos de intereses (aplica según el caso).
- f. Correcciones y retractaciones (aplica según el caso).

*Nota.* Para los literales del “e” al “f”, descargar los formatos disponibles en el sitio web de la *Revista*.

Más instrucciones, formatos y guías en:

[www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

## Últimas publicaciones del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)



Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: [www.editorial.unal.edu.co](http://www.editorial.unal.edu.co)

# ESPECIALIZACIÓN

## EN MERCADOS Y POLÍTICA DE SUELO EN AMÉRICA LATINA

Programa ofrecido por el Instituto de Estudios Urbanos  
y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

### DURACIÓN

DOS (2) SEMESTRES • INSCRIPCIONES ANUALES

### MODALIDAD

SEMPIRENCIAL VIRTUAL

### INFORMACIÓN Y CONTACTO

[www.ieu.unal.edu.co](http://www.ieu.unal.edu.co)

Universidad Nacional de Colombia, Unidad Camilo Torres  
Calle 44 # 45 - 67 Bloque C, Módulo 6, oficina 303 - Bogotá D.C. - Colombia, Sur América.  
Teléfono: (571) 3165000 Ext: 10856 - E-mail: [espsuelo\\_bog@unal.edu.co](mailto:espsuelo_bog@unal.edu.co)



@IEU\_UN



/institutoestudiosurbanos

Unimedes/oficina de proyectos estratégicos/materiales/tesis



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS



*Revista*  
*Ciudades, Estados y Política*  
**Universidad Nacional de Colombia**  
**Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

---

**ISSN web:** 2389-8437  
**ISSN papel:** 2462-9103  
**DOI:** 10.15446/cep

Volumen 3, número 2, mayo - agosto 2016  
Volumen 3, number 2, may - august 2016  
Volumen 3, numero 2, maio - agosto 2016

[www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)

Este número consta de 300 ejemplares.  
Se imprimió en octubre de 2016, en Imágenes y texto Ltda.  
Se utilizaron caracteres Futura Std, de 12 puntos,  
en un formato de 21.5 x 27.9 centímetros.  
Para la carátula se utilizó propalmate de 250 gramos, impreso a 4x0 tintas,  
esmaltado, plastificado mate a 1 cara; y las páginas interiores  
son en propalmate de 115 gramos, impreso a 2x2 tintas,  
Colombia, Bogotá.







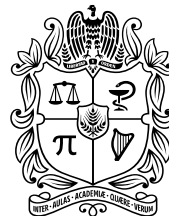


*Revista*  
*Ciudades, Estados y Política*  
Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

ISSN 2462-9103



2462 9103



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA