



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

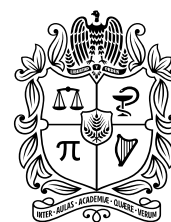
**ISSN web:** 2389-8437  
**ISSN papel:** 2462-9103  
**DOI:** 10.15446/cep

Volumen 3, número 3, septiembre - diciembre 2016  
Volumen 3, number 3, september - december 2016  
Volumen 3, numero 3, setembro - dezembro 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)**

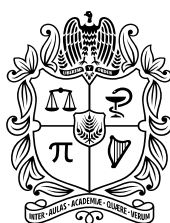
---

Volumen 3, número 3, septiembre - diciembre 2016  
Volumen 3, number 3, september - december 2016  
Volumen 3, numero 3, setembro - dezembro 2016

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

**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)



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Colombia, Bogotá



**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 y traducción a inglés y portugués**

Francisco Buitrago Castillo

#### **Diagramación e impresión**

Imágenes y texto Ltda.

Cra. 14A # 70A – 55. Bogotá.



### Imagen de la cubierta

*La Catedral*. En Cuéllar S., M. y Mejía P. G. (Eds.). (2007). *Atlas histórico de Bogotá: cartografía 1791-2007*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Editorial Planeta.

### 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 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)

### 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. 3, (Sep. – Dic. 2016).

Primera edición: Vol. 1, no. 1, (Sep. – Dic. 2014).  
Esta edición: Vol. 3, no. 3, (Sep. – Dic. 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> <i>Carlos Alberto Patiño Villa</i>	3-4
<b>Investigaciones</b>  Producción del espacio urbano en Bogotá: la ciudad de los centros comerciales y los conjuntos cerrados <i>José Mario Mayorga Henao</i>	7-18
<b>Reflexiones</b>  El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia <i>Alba Luz González Pinto, Jairo Hernán Solorza Bejarano</i>	23-34
La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión pública colombiana <i>Cristhian Alexander Córdoba Rentería</i>	37-61
<b>Reseñas</b>  Alimentos para la ciudad. Historia de la agricultura colombiana. (2015). Fabio Zambrano Pantoja <i>Daniela García Mora</i>	65-70
Grupo de árbitros	71-72
<b>Política editorial e instrucciones para los autores</b>  Política editorial	73-76
Instrucciones para los autores	76-85





## 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, con 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 Revistas 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 a los idiomas 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)

## **Carlos Alberto Patiño Villa**

Profesor titular y director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: [capatinov@unal.edu.co](mailto:capatinov@unal.edu.co)

### **Editorial**

El presente número de la Revista se estructura en tres de nuestras secciones permanentes: investigaciones, reflexiones y reseñas. En la primera sección, se publica el artículo del profesor José Mario Mayorga Henao, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, titulado *Producción del espacio urbano en Bogotá: la ciudad de los centros comerciales y los conjuntos cerrados*. La investigación tuvo como objetivo identificar la producción del espacio urbano en Bogotá, a partir de centros comerciales y conjuntos cerrados, para mostrar la alta correlación estadística y espacial que existe entre ellos. El trabajo genera evidencias de cómo los centros comerciales y los conjuntos cerrados son las principales tipologías arquitectónicas, en la producción del espacio urbano de Bogotá, durante los últimos 25 años. Metodológicamente, el proceso de investigación se desarrolló a través de la identificación de los centros comerciales de Bogotá, seleccionando las grandes superficies comerciales contenidas en la base de datos de usos del suelo, de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital. En el artículo se concluye que, en Bogotá, la producción del espacio urbano, durante los últimos 25 años, ha estado marcada por el predominio de los centros comerciales y de los conjuntos cerrados. Las pruebas estadísticas permiten comprobar la hipótesis de que centros comerciales y conjuntos cerrados son los principales productos inmobiliarios con los que se ha construido la ciudad, en las últimas décadas, y que durante sus periodos de construcción, existe una alta correlación entre ellos.

En la sección de reflexiones, los investigadores Alba Luz González Pinto y Jairo Hernán Solorza Bejarano, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), nos comparten el artículo *El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia*. Este trabajo describe las principales características de la estructura y la función del sistema de ciudades que hacen parte de la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), conformada, desde el año 2014, por la ciudad de Bogotá y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima. El enfoque metodológico se basa en el análisis de la información de densidad poblacional, los índices de rango-tamaño, de primacía y Clark-Evans, y de los porcentajes de ocupación, por sectores productivos y de especialización, de las capitales departamentales que integran la RAPE-RC. El trabajo describe los componentes de la estructura y la función del sistema de ciudades, donde se presenta una distribución vertical desequilibrada, con un sistema macrocéfalo concentrado en el Distrito Capital y una diversificación, en la especialización de las actividades, presente en las principales ciudades. En conclusión, el artículo contribuye en la comprensión del contexto territorial,

como elemento de referencia, para profundizar en el conocimiento de las dinámicas y el funcionamiento regional.

Con el artículo *La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión pública colombiana*, del investigador y funcionario público Cristhian Alexander Córdoba Rentería, de la Alcaldía Municipal de Bello, Antioquia, se cierra esta sección de reflexión. El trabajo analiza los grandes desafíos que afronta Colombia, en materia de desarrollo y de superación de las desigualdades, en medio de un ambiente de descrédito institucional, polarización política y agudización del flagelo de la corrupción. El objetivo de la investigación fue identificar los elementos estructurales críticos que estén limitando el desarrollo de la nación, hacia los cuales puedan orientarse los próximos esfuerzos reformistas, a través de una revisión documental realizada en el material producido dentro de diversas disciplinas de las Ciencias Sociales. Fruto de este trabajo, se pudo evidenciar que las prácticas administrativas adoptadas en las últimas décadas, en el sector público colombiano, son acordes con los principios del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), indicando que se toma la experiencia del sector privado para mejorar el desempeño de lo público. Finalmente, el artículo propone algunos argumentos para rebatir una importante crítica que se le hace a la NGP y a su noción de *Cliente*. Así, apoyado en la *Teoría de la agencia*, como uno de los pilares de la NGP, el autor presenta las relaciones entre el ámbito público y la sociedad civil, encontrando que esta última debe fortalecerse como sector, para participar directamente en procesos de planeación y control de la gestión pública, buscando la maximización de la inversión pública y el bienestar común.

Finalmente, nuestra edición cierra con el aporte de la investigadora Daniela García Mora, quien realiza una reseña del libro de investigación *Alimentos para la ciudad. Historia de la agricultura colombiana*, de autoría del profesor Fabio Zambrano Pantoja, publicado en el 2015, en coedición entre la Editorial de la Universidad Nacional de Colombia y la Editorial Planeta. La reseña describe los principales argumentos del libro, haciendo especial énfasis en las transformaciones que han experimentado los alimentos en Colombia, desde la influencia ejercida por la dominación española hasta la actualidad. La reseñista destaca el control que Europa impuso en el intercambio colombiano y el impacto que este tuvo en el aumento de la producción de alimentos, dado el incremento de la oferta que devino por la creación de nuevas fronteras agrícolas. Esto generó un imperialismo gastronómico que, a futuro, determinaría el desarrollo de la agricultura colombiana, marcado por avances agrícolas notorios, así como por la dislocación entre el campo y la ciudad, y el crecimiento urbano.

**Sección:**

---

**Investigaciones  
Research  
Pesquisa**



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (3): 7-18, 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.** Investigación / **Section.** Investigation / **Seção.** Pesquisa

## **Producción del espacio urbano en Bogotá: la ciudad de los centros comerciales y los conjuntos cerrados**

**Production of urban space in Bogotá: the city of shopping centers and private residential complexes**

**Produção do espaço urbano em Bogotá: a cidade de shoppings e conjuntos fechados**

**José Mario Mayorga Henao**

Magíster en Geografía, de la Universidad de Chile; profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Correo electrónico: [jmmayorgahenao@gmail.com](mailto:jmmayorgahenao@gmail.com)

**Recibido:** 19 de abril de 2016 / **Aceptado:** 12 de febrero de 2017.

### **Resumen**

Algunas reflexiones sobre la ciudad han llegado a la conclusión de que los centros comerciales y los conjuntos cerrados son productos inmobiliarios estandarizados que hacen presencia en distintas latitudes del planeta, merced a los procesos de globalización y reestructuración económica. Se les define como contenedores comerciales y residenciales que sustituyen el espacio público y recrean realidades sin conflicto en su interior. Bajo estas premisas, la presente investigación tiene como objetivo identificar la producción del espacio urbano en Bogotá, a partir de centros comerciales y conjuntos cerrados, para mostrar que existe una alta correlación estadística y espacial entre ellos. Con esto, se generan evidencias de cómo los centros comerciales y los conjuntos cerrados son las principales tipologías arquitectónicas, en la producción del espacio urbano de Bogotá, durante los últimos 25 años.

**Palabras clave.** Espacio público, centros comerciales, conjuntos cerrados, Bogotá.

### **Abstract**

Some reflections about the city have come to the conclusion that commercial centers and private residential complexes are standardized real estate products that are present in different latitudes of the planet, thanks to the processes of globalization and economic restructuring. They are defined as commercial and residential containers that replace public space and recreate realities without conflicts within them. Under these premises, the present research aims to identify the production of the urban space in Bogotá, based on commercial centers and private residential complexes, to show that there is a high statistical and spatial correlation between them. Evidence, then, of how commercial centers and private residential complexes are, during the last 25 years, the main architectural typologies in the production of urban space in Bogotá.

**Keywords.** Public space, Malls, Private residential complexes, Bogotá.

### **Resumo**

Algunas reflexões sobre a cidade ter chegado à conclusão de que os shoppings e conjuntos fechados são padronizados produtos imobiliários que estão presentes em diferentes latitudes do planeta, graças aos processos de globalização e de reestruturação econômica. Eles são definidos como recipientes comerciais e residenciais substituindo o espaço público e recriar rea-

lidades sem conflito interior. Sob essas premissas, esta pesquisa tem como objetivo identificar a produção do espaço urbano em Bogotá, de shoppings e conjuntos fechados, para mostrar que existe uma correlação estatística e espacial alta entre eles. Assim, a evidência de como os shoppings e conjuntos fechados são as principais tipologias arquitetônicas, na produção do espaço urbano em Bogotá, ao longo dos últimos 25 anos gerados.

**Palavras chave.** Espaço público, centros comerciais, conjuntos fechados, Bogotá.

## 1. Introducción

La globalización, como proceso económico, político, social y cultural, tiene manifestaciones objetivas en la espacialidad de la ciudad. En los últimos años del siglo XX, y durante el siglo XXI, las ciudades han sido el escenario de la difusión de nuevos productos inmobiliarios que, en grandes superficies construidas, condensan las relaciones de consumo, ocio y vivienda (Capron y Sabatier, 2007, p. 89; Baek, 2015, p. 429).

De tal forma, los grandes centros comerciales y los conjuntos residenciales se han convertido en una realidad generalizada en distintas latitudes, con una especial incidencia en las ciudades de América Latina. En nuestro contexto, la aparición de estos grandes condensadores de la vida urbana hace parte de los procesos de organización urbana que tienen su origen en los cambios estructurales de las economías nacionales e internacionales en el contexto de la globalización económica (Lulle y Paquette, 2007, p. 341).

En definitiva, tanto centros comerciales como conjuntos cerrados, se han convertido recientemente en un fenómeno urbano masivo, y en elementos cada vez más importantes en la producción de la espacialidad de la ciudad, especialmente en sus periferias (Thuillier, 2005, p. 12).

Por un lado, los centros comerciales se han constituido en los principales elementos urbanos para el desarrollo de actividades vinculadas al consumo y al ocio, dado que su alta concentración de bienes y servicios, además de su variedad, hace que sean atractivos para los usuarios (Toro, 2009, p. 262).

Los centros comerciales inauguraron una nueva clase de relación entre la ciudadanía y el consumo en los espacios urbanos, en el que se volcó, de manera masiva, toda la actividad hacia entornos encerrados. Por su masividad, son percibidos como instrumentos para homogeneizar la espacialidad de la ciudad, ya que se han desarrollado con una arquitectura relativamente estandarizada. Al respecto, se considera que su planeación y diseño, siguen los parámetros básicos de los manuales de arquitectura, predefinidos y con unos límites de creatividad para este tipo de productos inmobiliarios (Martínez, 2010, p. 71; Miller, 2014, p. 21; Capron y Sabatier, 2007, p. 91).

Por su parte, el modelo de la agrupación cerrada de vivienda, o conjuntos cerrados, se ha constituido en los últimos años en el paradigma del desarrollo residencial de las ciudades contemporáneas (De la Carrera, 2013, p. 15). En el mundo entero, los conjuntos de vivienda, al interior de rejas que las separan del resto de la ciudad, aparecen como una forma urbana emergente, presente en diversos grados en países tan diferentes como Colombia, Indonesia, Rusia, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Turquía o Egipto (Thuillier, 2005, p. 13).



En distintas latitudes se ha llegado al mismo resultado espacial, como lo plantea De La Carrera, se trata de la expansión de desarrollos residenciales que se relacionan con su entorno por escasos accesos y que tienen un borde compuesto por muros o rejas que cobijan enclaves destinados exclusivamente a la vivienda de poblaciones relativamente homogéneas (De la Carrera, 2013, p. 16).

Respecto a los centros comerciales y a los conjuntos cerrados, la investigación social y urbanística los ha criticado a partir de la generación de evidencias sobre las implicaciones que tienen en la privatización de las dinámicas urbanas que erosionan el espacio público de la ciudad (Chioldelli y Moroni, 2015, p. 38). Se definen como una contraposición al modelo clásico de la ciudad en el que la calle era el escenario de la vida social, ya que era el eje de convivencia y la interacción entre ciudadanos (De la Carrera, 2013, p. 17).

La investigación social plantea que la rápida expansión de los centros comerciales y de los conjuntos cerrados, como alternativas a la vida tradicional en contacto con el espacio público, tiene su génesis en la difusión de ideas sobre la inseguridad y la violencia urbana, la cual ha tenido un importante eco en el sector inmobiliario y constructivo, para promocionar sus nuevos productos. De tal forma, en un contexto de difusión de sentimientos de inseguridad, los centros comerciales y los conjuntos cerrados empezaron a jugar un rol como sustitutos funcionales de los espacios públicos tradicionales de la ciudad, imponiendo la lógica de la producción de espacios privados sobre la lógica de la producción de espacios públicos (Lulle y Paquette, 2007, p. 339; Grube y Carvajal, 2014, p. 286; De La Carrea, 2013, p. 17).

Los centros comerciales y los conjuntos cerrados, según los resultados de la investigación al respecto, proponen una urbanidad privativa basada en la segmentación de los públicos y el acceso restringido a espacios jurídicamente privados, lo cual se constituye en un elemento que deteriora la vida pública, dado que se tienden a modificar los intereses ciudadanos al desplazar la espacialidad de sus interacciones (Capron y Sabatier, 2007, p. 92).

Se identifica entonces que, contrario a la peligrosidad de la ciudad, considerada como violenta, sucia, ruidosa, contaminada y anárquica, los centros comerciales y los conjuntos cerrados proponen un mundo ideal y homogéneo socialmente, en el que los individuos se sienten cómodos y persuadidos a consumir entre iguales (Thuillier, 2005, p. 9 y Toro, 2009, p. 8).

Hay evidencias empíricas de que los centros comerciales y los conjuntos cerrados fetichizan el espacio, dado que expresan una unidad espacial y una estabilidad temporal que contrasta con lo dinámico y discontinuo, fragmentado y segregado de la realidad, más allá de sus límites. Es decir, se constituyen en espacios auto contenidos al margen de la realidad, con un poder especial para abstraerse de ella. Se presentan como la casa de los sueños de la colectividad y como un repositorio de la que se entremezclan la historia y los ciclos de vida en un espacio recreado (Goss, 1999, p. 48).

Sin embargo, la espacialidad de estos nuevos y promocionados productos inmobiliarios disimula el carácter conflictivo y excluyente de su entorno urbano (Martínez, 2010, p. 64). Según Sarlo (2009, p. 26), el éxito en la proliferación de centros comerciales y conjuntos cerrados consiste en generar experiencias de consumo que niegan el azar y el desorden con el que se percibe a la ciudad. Los centros comerciales y los conjuntos cerrados buscan asegurar la repetición de lo idéntico, de lo seguro y deseable del espacio, aquel en el que no hay riesgo. Frente al relativo azar de lo que podría suceder en la calle, se repiten sus ritmos detrás de las superficies glaseadas.

Si bien los centros comerciales y los conjuntos cerrados han sido objeto de investigación constante en las Ciencias Sociales y en las reflexiones urbanísticas, es importante generar información que permita establecer si hay una relación entre ellos, en la producción del entorno urbano de la ciudad actual. En el presente artículo se explora cómo ha sido la producción del espacio urbano a partir de centros comerciales y conjuntos cerrados en Bogotá, Colombia. Se plantea, como hipótesis, que se trata de espacios de consumo emparentados que condensan la vida residencial y comercial bajo procesos estandarizados en la producción del espacio, y que por tanto tienen una relación temporal y espacial que se puede comprobar estadísticamente.

## 2. Materiales y método

Para la identificación de los centros comerciales de Bogotá<sup>1</sup>, se seleccionaron las grandes superficies comerciales contenidas en la base de datos de usos de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015).

Una vez identificadas las direcciones, se procedió a georreferenciarlas en la base predial para calcular las áreas construidas de cada uno de los centros comerciales y filtrar aquellos que tuvieran más de 30.000 m<sup>2</sup> de construcción, por considerar que es el área promedio de los grandes *Malls*<sup>2</sup> en el mundo (Baek, 2015, p. 429). Para obtener el año de construcción, se revisaron los sitios web de cada uno de los centros comerciales y se obtuvieron los valores de vetustez de las construcciones, a partir de la base de datos de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015).

Para la identificación de los conjuntos cerrados de Bogotá, se siguieron cuatro pasos: en primer lugar, se filtraron los predios residenciales en propiedad horizontal, de la base de datos de Catastro de 2015; en segundo lugar, se identificaron los lotes en los que se ubican los predios residenciales en propiedad horizontal; en tercer lugar, se filtraron las propiedades horizontales con un lote cuya área fuera superior a 0.5 hectáreas, que co-

1 Bogotá es la capital y principal ciudad de Colombia, la cual se emplaza en el centro del país y hace parte del departamento de Cundinamarca. La ciudad cuenta con un área de 1.775,98 Km<sup>2</sup>, de los cuales 1.298,15 Km<sup>2</sup> son rurales, 307,36 Km<sup>2</sup> son urbanos y 170,45 Km<sup>2</sup> son de expansión. Según la información de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2011), la ciudad cuenta con 7'878.783 habitantes, hasta 2015, de los cuales 7.862.277 estarían ubicados en el área urbana del municipio y 16.506, en el resto. Esto representa una densidad aproximada de 4.436,30 habitantes por Km<sup>2</sup>.

2 Denominación histórica de los centros comerciales, en el contexto anglosajón.

rresponde en promedio a lo que se considera un conjunto cerrado (De La Carrera, 2013, p. 17); por último, se obtuvieron los valores de vetustez de las construcciones a partir de la base de datos de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015).

Una vez obtenidas las series de tiempo, con las áreas de construcción de centros comerciales y de conjuntos cerrados en Bogotá, se procedió a realizar un análisis de correlación. La correlación se entiende como una prueba estadística para analizar la relación entre dos variables. La prueba, en sí, no considera a una como independiente y a otra como dependiente, ya que no evalúa la causalidad.

Posteriormente, se realizó una estimación de las dos variables, a partir de una curva de regresión, para identificar la recta de mejor ajuste. Se identificó que el mejor ajuste entre las variables es de tipo exponencial; por tanto, se obtuvo una ecuación del tipo:

$$y = ab^x \quad \text{Donde } a \neq 0$$

La potencia predictiva del modelo exponencial está denotada por el coeficiente de determinación, identificado como  $R^2$ . El valor de  $R^2$  varía entre 0 y 1, siendo que mientras más cercano el valor esté de 1, más preciso será el modelo.

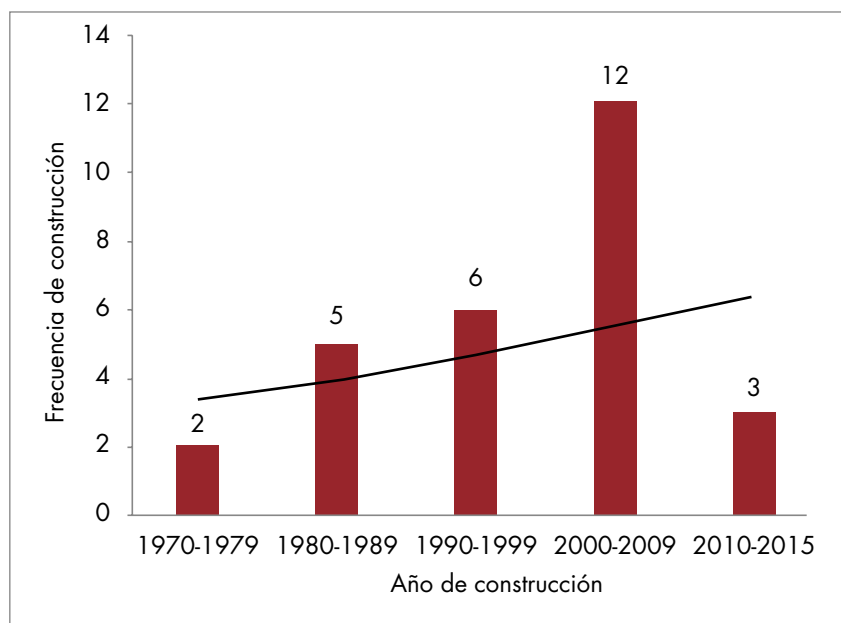
### 3. Resultados

#### 3.1 Tendencias de construcción de centros comerciales en Bogotá

Los centros comerciales, en Bogotá, son contenedores arquitectónicos de alto impacto urbano, que han tenido una influencia importante en la organización de la ciudad y los modos de vida de sus habitantes. Desde la construcción de Unicentro Bogotá, en 1976, la ciudad ha experimentado un aumento en la presencia de este tipo de infraestructuras, de manera constante.

Algunas investigaciones han mostrado cómo la corta historia de los centros comerciales en el país ha estado acompañada de un fuerte impulso para su construcción. Peña indica que, luego de la crisis de finales de 1980, cuando se introdujeron nuevas estrategias económicas y se cambió a una política neoliberal, se aumentó la construcción de los grandes centros comerciales en todo el país (Peña, 2005, p. 94). Así, Bogotá, y las principales ciudades de Colombia están experimentando un cambio espacial, por cuenta de la construcción o el desarrollo de un centro comercial cada 23 días, lo cual no ha logrado saturar el mercado para este tipo de espacios (Martínez, 2010, p. 63).

En términos generales, se puede observar en la Figura 1 cómo, de manera posterior a los dos centros comerciales construidos durante la década de los 70, la ciudad tuvo un ritmo constante de producción de estos espacios, durante 20 años. Esta tendencia se incrementa de manera exponencial a partir del año 2000, dado que en el transcurso de 15 años se construyeron en la ciudad 15 grandes superficies comerciales, con un área superior a los 30.000 metros cuadrados.

**Figura 1.** Frecuencia de construcción de centros comerciales por década

*Nota.* Adaptado del “Portal de IDECA” de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Administrativa Distrital de Catastro, 2015.

Sin embargo, al analizar la aparición de centros comerciales en Bogotá, a partir de su área construida, se identifica una tendencia clara hacia la producción de espacios más grandes que auto contengan una mayor variedad de bienes y servicios. Como se puede observar en la Tabla 1, a excepción de la década de 1980, el área construida de centros comerciales ha aumentado considerablemente década tras década. Después de 1990, se caracterizaron por un mayor aumento en área construida, dado que se pasó del 14% (1990 – 2000) al 25% (2010–2015) del total del área construida para el uso. Después del 2005, la ciudad experimentó un aumento significativo en la construcción de centros comerciales, ya que durante los últimos 10 años se ha edificado el 25% del área comercial contenida en grandes superficies comerciales.

Teniendo en cuenta la frecuencia de aparición y la destinación del área para el uso, se puede evidenciar que, entre los años 1980 y 2010, la cantidad de centros comerciales guarda relación directa con el área construida de los mismos. Sin embargo, a partir del 2000, la tendencia fue modificada y, con la construcción de pocos centros comerciales de gran superficie, se dio un crecimiento exponencial del área construida. Prueba de ello es que entre 2010 y 2015 sólo se construyeron tres centros comerciales, si bien su área representa el 25% del total de lo construido en centros comerciales en la ciudad.

**Tabla 1.** Centros comerciales de Bogotá, por año y por área de construcción

<b>Identificador</b>	<b>Nombre</b>	<b>Área construida</b>	<b>Año de construcción</b>
1	Centro Comercial Unicentro	140181	1976
2	Centro Comercial Granahorrar	30606	1978
3	Centro Comercial Metrópolis	35910	1984
4	Centro Comercial Ciudad Tunal	25502	1986
5	Galerías Centro Comercial	41711	1986
6	Centro Comercial Bulevar Niza	50430	1990
7	Subazar	5239	1990
8	Plaza de las Américas	67304	1991
9	Centro Comercial Andino	40930	1993
10	Centro Comercial Hacienda Santa Bárbara	54517	1993
11	Centro Comercial Salitre Plaza	45064	1996
12	Centro Comercial Iserra 100	22165	1997
13	Centro Suba	19615	1999
14	Centro Comercial Palatino	15646	2004
15	Portal de la 80	48399	2004
16	Unicentro de Occidente	40241	2004
17	Centro Comercial El Retiro	17160	2005
18	Plaza Imperial Centro Comercial	127432	2005
19	Santa Ana Centro Comercial	24748	2005
20	Atlantis Plaza	15181	2006
21	Centro Comercial Diver Plaza Álamos	32477	2006
22	Centro Comercial Gran Estación	72554	2006
23	Centro Comercial Santa Fe	121365	2006
24	Centro Comercial Hayuelos	66784	2008
25	La Floresta	109601	2008
26	Centro Mayor	127473	2011
27	Titán Plaza	100000	2011
28	Centro Comercial Calima	190013	2012

*Nota.* Adaptado del “Portal de IDECA” de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Administrativa Distrital de Catastro, 2015.



### 3.2 Tendencias de construcción de conjuntos cerrados en Bogotá

Los conjuntos cerrados se pueden definir como contenedores arquitectónicos que condensan la vida residencial en grandes áreas que sustituyen el espacio público por espacios cerrados, de uso exclusivo para los residentes. Esta tipología se opone a aquella en la cual la puerta de ingreso a las viviendas se abre directamente a la calle, lo cual marca una especial importancia en la relación del espacio público con el elemento privado construido (De La Carrera, 2013, p. 18).

Al construir los datos históricos de producción de tipologías de vivienda en la ciudad, en conjuntos cerrados y en viviendas unifamiliares con contacto directo a la calle, como se muestra en la Figura 2, se identifica una marcada tendencia de incremento de las primeras en los últimos 15 años.

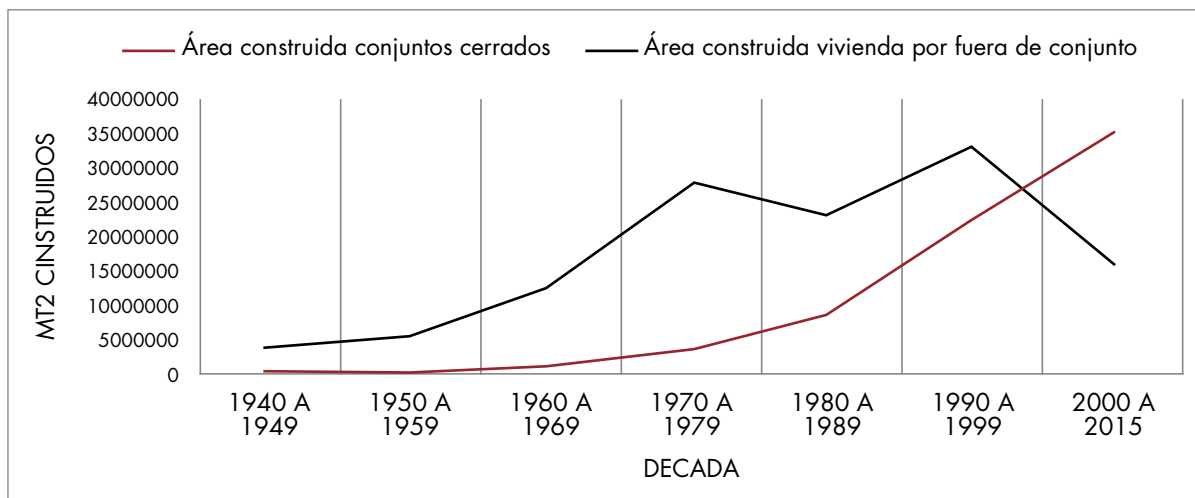
Con respecto a la dinámica de construcción de vivienda por fuera de conjuntos cerrados, se identifica un marcado ascenso que va desde los años 40 hasta 1980, donde hay un leve descenso en su producción. Entre los años 40 y los 80, las áreas construidas para vivienda, por fuera de conjuntos cerrados, representaban entre el 95% y el 89% del total del área construida para vivienda existente en toda la ciudad.

Durante la década de los 80, la construcción de vivienda por fuera de conjuntos cerrados decrece un poco; tiene una leve recuperación entre 1990 y 1999. Sin embargo, a partir de 1999 se identifica un fuerte descenso en su producción, lo cual lleva a que, en el transcurso de 30 años, pase de representar el 89% del total de área construida para vivienda en la ciudad, a tan sólo el 32%.

Obsérvese en la Figura 2 cómo, de manera contraria, la dinámica de construcción de conjuntos cerrados se ha mantenido en aumento desde el año 1940, resaltando particularmente los incrementos exponenciales a partir de los años 80 y los primeros 15 años del siglo XXI. Los conjuntos cerrados pasaron de representar el 5% del total del área construida para la ciudad, a ser el 68%, en el transcurso de 70 años. Sin embargo, el gran salto se dio entre 1990 y 2015, periodo durante el cual pasó de representar el 26% a ser el 68%; es decir que, en los últimos 25 años, la construcción de conjuntos cerrados se constituyó en la tipología predominante en la ciudad.

### 3.3 Relación entre la producción de conjuntos cerrados y centros comerciales en Bogotá

Con la información generada en series de tiempo, se procedió a establecer una medida estadística de correlación entre la construcción de centros comerciales y conjuntos cerrados en Bogotá, de manera tal de que se pudiera poner a prueba la hipótesis de que se trata de espacios de consumo emparentados que condensan la vida residencial y comercial bajo procesos estandarizados en la producción del espacio. En primer lugar, se obtiene un coeficiente de correlación de Pearson de 0.86, lo cual indica que la construcción de centros comerciales y de conjuntos cerrados, en Bogotá, ha tenido una relación cronológica directamente proporcional.

**Figura 2.** Tendencia de construcción de vivienda, por tipo, en Bogotá

*Nota.* Adaptado del "Portal de IDECA" de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Administrativa Distrital de Catastro, 2015.

Ahora bien, como se observa en la Figura 3, al realizar una regresión se obtiene que, en Bogotá, siguiendo la temporalidad de surgimiento de estas dos tipologías espaciales de consumo, existe una relación exponencial que permite explicar una variable en función de la otra, en un 98%. Es decir que el crecimiento de las áreas construidas de conjuntos cerrados está correlacionada, de manera casi perfecta, con el crecimiento de las áreas construidas de los centros comerciales, especialmente durante los últimos 25 años, cuando se da un crecimiento exponencial de las dos tipologías arquitectónicas.

Esa correlación se evidencia desde la aparición del primer centro comercial, Unicentro, alrededor del cual se da un extenso desarrollo residencial en diferentes tipos de conjuntos, una forma de desarrollo de ciudad que se puede evidenciar, igualmente, en la mayor parte de los centros comerciales que aparecen en áreas no centrales: Metrópolis, Ciudad Tunal, Gran Estación y Hayuelos, entre otros. De hecho, esta correlación ha sido expresamente planeada como mecanismo de mercado inmobiliario, dado que se considera que la vivienda en conjunto cerrado debe estar vinculada a un centro comercial, como estrategia de venta.

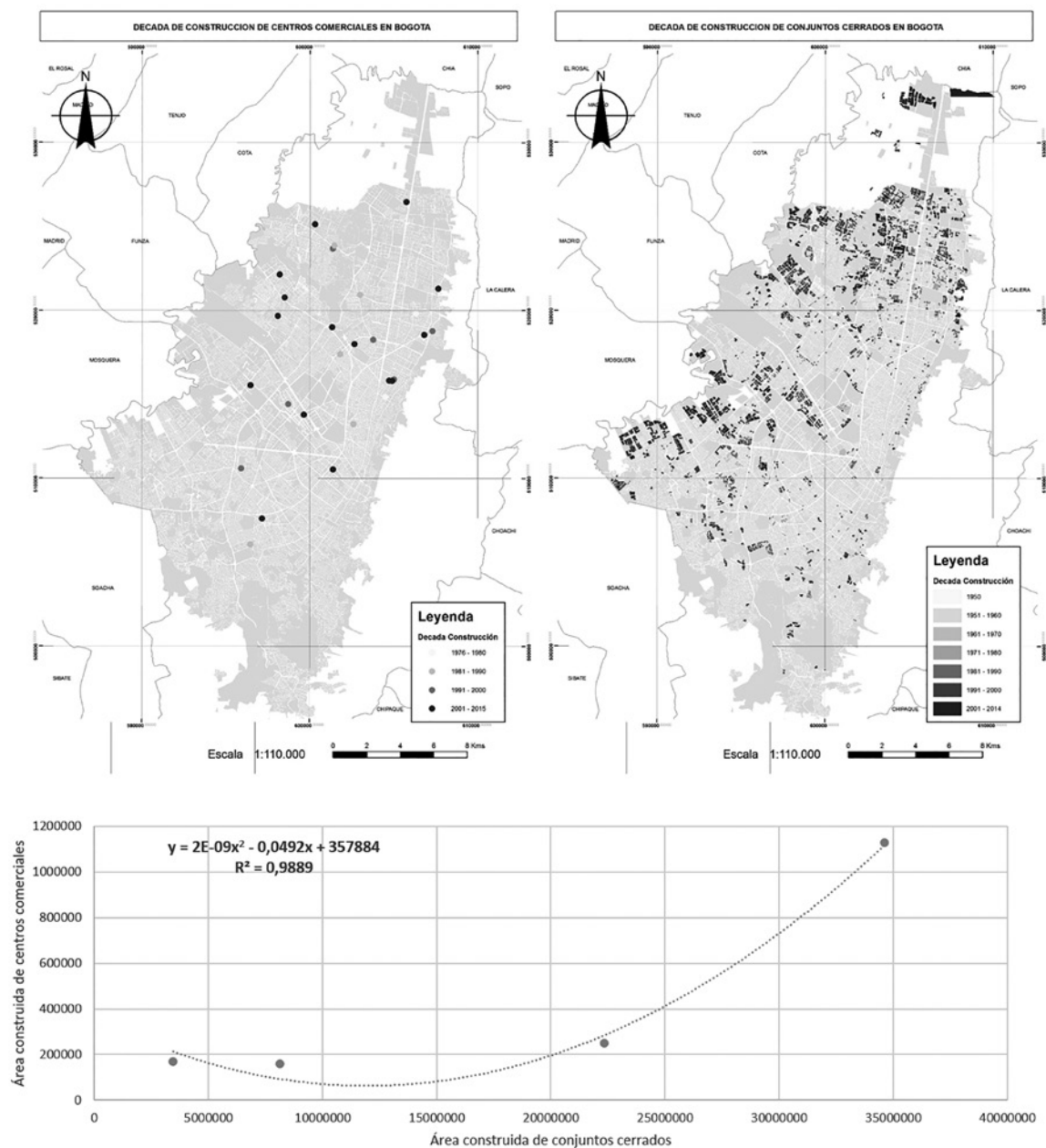
#### 4. Conclusiones y discusión

En Bogotá, la producción del espacio urbano, durante los últimos 25 años, ha estado marcada por el predominio de los centros comerciales y los conjuntos cerrados. Las pruebas estadísticas permiten aprobar la hipótesis de que son los principales productos inmobiliarios con los que se ha construido la ciudad, en sus últimas décadas, y que durante los periodos de construcción existe una alta correlación entre ellos.

Se puede afirmar que, en Bogotá, bajo las formas de consumo que imponen los contenedores arquitectónicos genéricos, ya sea conjuntos cerrados o centros comerciales, las interacciones sociales en el espacio urbano están determinadas por los mecanismos de control que implantan el cerramiento físico del espacio.



**Figura 3.** Producción de centros comerciales y conjuntos cerrados y su relación



*Nota.* Adaptado del "Portal de IDECA" de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Administrativa Distrital de Catastro, 2015.



De tal forma, en Bogotá, durante los últimos 25 años, se ha producido un espacio aislado que niega la vida urbana y sus azares, ofreciendo un modelo de sociabilidad ordenada entre 'iguales': sin interferencias de acontecimientos no programados (Sarlo, 2009, p. 24).

Es importante reflexionar sobre el tipo de espacialidad que se produce con estas dos tipologías arquitectónicas, que marcan la producción del espacio urbano y sobre el papel que la arquitectura y la planeación han tenido en su consolidación como productos inmobiliarios predominantes. Como afirma Bauman, estas disciplinas se han puesto al servicio de esta guerra por el espacio en la ciudad, particularmente al diseñar maneras de impedir el acceso de adversarios reales, potenciales y putativos al espacio reclamado y mantenerlos a buena distancia de él. Las construcciones más nuevas, más publicitadas e imitadas son espacios interdictorios, destinados a interceptar, repeler o filtrar a sus potenciales usuarios. El propósito de este tipo de espacios es dividir, segregar y excluir, y no construir puentes, pasajes accesibles y lugares de encuentro, facilitar la comunicación y reunir a los residentes de la ciudad (Bauman, 2001, p. 67).

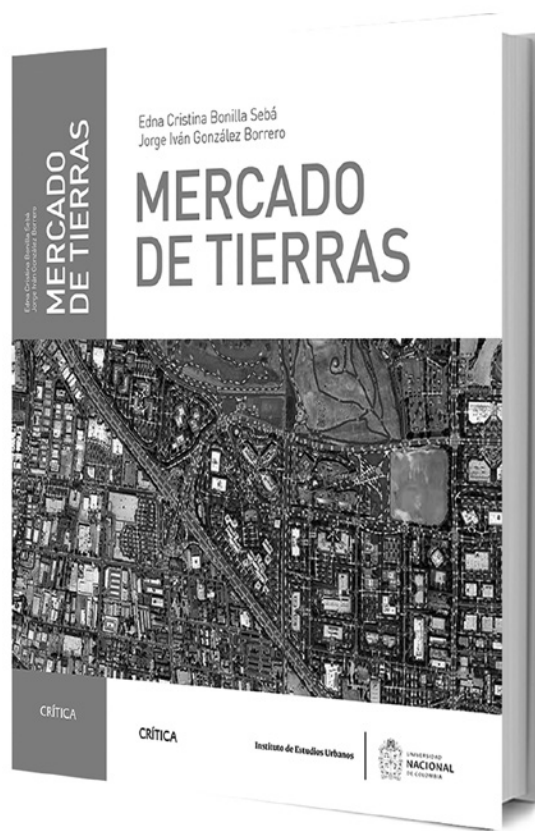
La mayor parte del desarrollo de ciudad formal de Bogotá, en la actualidad, se encuentra en la lógica de la construcción y la planeación de grandes contenedores comerciales y residenciales en los que, a través de distintas técnicas de construcción, se mantiene separadas a las personas de la vida urbana. De tal forma, se diseña con base en vallas y muros en torno a la comunidad, guardias las veinticuatro horas controlando las entradas y todo un conjunto de servicios y equipamiento destinados a mantener a los demás afuera (Bauman, 2004, p. 93).

## Referencias

- Baek, Y. (2015). Transformation of the Shopping Mall from around the Mid 50s to 2000. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, 14: 427-434. Doi: <http://doi.org/10.3130/jaabe.14.427>
- Bauman Z. (2004) *Amor líquido*. México DF, Fondo de cultura económica.
- Bauman, Z. (2001) *Modernidad líquida*. México DF, Fondo de cultura económica.
- Capron, G. y Sabatier, B. (2007). Identidades urbanas y culturas públicas en la globalización. Centros comerciales paisajísticos en Río de Janeiro y México. *Alteridades*, 17(33):87-97.
- Chiodelli, F. y Moroni, S. (2015). *Do malls contribute to the privatisation of public space and the erosion of the public sphere? Reconsidering the role of shopping centres*. *City, Culture and Society*, 6: 35-42. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ccs.2014.12.002>
- De La Carrera, F. (2013). Rejalopolis. *Escala*, 232:14-27.
- Goss, J. (1999). Once-Upon-a-Time in the Commodity World: An Unofficial Guide to Mall of America. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(1): 45-75.
- Grube, A. y Carvajal, N. (2014) The role of shopping centers as simulated public space: the shopping center Centro Mayor, Bogotá, Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica* 17 (1):285-291.
- Lulle, T. y Paquette, C. (2007). Los grandes centros comerciales y la planificación. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2): 337-361.



- Martínez, J. (2010). Leyendo el paisaje. Lecturas del ordenamiento del espacio en el centro comercial. *Cuadernos de geografía. Revista colombiana de geografía*, 19:59-75. Doi: 10.15446/rcdg
- Miller, J. (2014). Malls without stores (MwS): the affectual spaces of a Buenos Aires shopping mall. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 39: 14–25. Doi: 10.1111/j.1475-5661.2012.00553.x
- Peña, C. (2005). Dinámica de centros comerciales en Bogotá. *Bitácora*, 2005-1: 90-97.
- Sarlo, B. (2009). La ciudad de las mercancías. En *La ciudad vista: mercancías y cultura urbana*. 1ª. Ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011). Bogotá Ciudad de Estadísticas, Boletín 11. Recuperado a partir de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2011/DICE114-CartillaViHoPe-30062011.pdf>
- Thuillier, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Eure*, 93:5-20. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300001>
- Toro, F. (2009). Los centros comerciales, espacios postmodernos de ocio y consumo. *Cuadernos Geográficos*, 44:257-261. Doi: <http://dx.doi.org/10.14198/INGEO2008.45.11>
- Unidad Administrativa de Catastro Distrital (2015). Mapa de Referencia IDECA. Recuperado a partir de <http://www.ideca.gov.co/es/servicios/mapa-de-referencia/tabla-mapa-referencia>



### **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)



**Sección:**

---

**Reflexiones**

**Reflections**

**Reflexões**





**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (3): 23-34, 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

## **El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia**

**The system of cities in the Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia**

**O sistema de cidades na Região Administrativa Especial e Planejamento, Região Central (RAPEC-RC), Colombia**

**Alba Luz González Pinto**

Especialista en Sistemas de Información Geográfica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Candidata a Magíster en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colombia, Bogotá. Correo electrónico: [alba.gonzalez01@uptc.edu.co](mailto:alba.gonzalez01@uptc.edu.co)

**Jairo Hernán Solorza Bejarano**

Especialista en Educación y Gestión Ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Candidato a Magíster en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colombia, Bogotá. Correo electrónico: [jairo.solorza@uptc.edu.co](mailto:jairo.solorza@uptc.edu.co)

**Recibido:** 06 de mayo de 2016 / **Aceptado:** 05 de abril de 2017.

### **Resumen**

El presente trabajo busca describir las principales características de la estructura y la función del sistema de ciudades que hacen parte de la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), conformada, desde el año 2014, por la ciudad de Bogotá y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima. Para que este instrumento de gestión y planificación alcance los objetivos de integración regional y de competitividad, debe basarse en el conocimiento del contexto y las dinámicas de los territorios que lo componen, así como en las posibilidades y retos que supone su implementación. A partir de la información de densidad poblacional, los índices de rango-tamaño, de primacía y Clark-Evans, y los porcentajes de ocupación por sectores productivos y especialización de las capitales departamentales de la RAPE-RC, se realizó la descripción de los componentes de la estructura y la función del sistema de ciudades, la cual presenta una distribución vertical desequilibrada, con un sistema macrocéfalo concentrado en el Distrito Capital y una diversificación en la especialización de las actividades de las principales ciudades. Desde este enfoque, se contribuye a la comprensión del contexto territorial, como elemento de referencia, para profundizar en el conocimiento de las dinámicas y el funcionamiento regional, en el marco de este instrumento de gestión y planificación.

**Palabras clave.** Estudios urbanos, regiones, ordenamiento territorial, sistema de ciudades, región central, Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima.

### **Abstract**

This paper describes the main characteristics of the structure and function of the *system of cities* that are part of the Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), formed, from 2014, by the city of Bogotá and the departments of Boyacá, Cundinamarca, Meta and Tolima. In order for this management and planning instrument to achieve its objectives of

regional integration and competitiveness, it must be based on the knowledge of the context and the dynamics of the territories that comprise it, as well as on the possibilities and the challenges of its implementation. Based on population density information, rank-size, primacy, and Clark-Evans indexes, and the percentages of occupancy by productive sectors and specialization of the departmental capitals of the RAPE-RC, a description of the components of the structure and function of the urban system, which presents an unbalanced vertical distribution, with a concentrated macrocephalic system in the Capital District and a diversification in the specialization of the activities at the main cities. From this perspective, the objective is to contribute to the understanding of the territorial context, as a reference, to deepen the knowledge of the dynamics and the regional functioning, within the framework of this management and planning tool.

**Keywords.** Urban studies, regions, territorial order, city system, central región, Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima.

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo descrever as principais características da estrutura e função do *sistema de cidades* que fazem parte da Região Administrativa e Planejamento especial, Região Central (RAPE-RC), formada desde 2014 pela cidade de Bogotá e os departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta e Tolima. Para esta gestão instrumento e planejamento de atingir os objetivos de integração e competitividade regional, deve ser baseada no conhecimento do contexto e dinâmica dos territórios que a compõem, bem como as oportunidades e desafios de implementação. A partir das informações de densidade populacional, taxas de rank-size, primazia e Clark-Evans, e as taxas de ocupação para setores produtivos e especialização de capitais departamentais RAPE-RC, a descrição dos componentes foi realizada a estrutura e função do sistema da cidade, que apresenta um sistema de distribuição vertical desequilibrada com macrocéfalo concentrada no Distrito Capital e diversificação na especialização das atividades das grandes cidades. A partir desta abordagem, o objetivo é contribuir para a compreensão do contexto territorial, como referência, para aprofundar o conhecimento da dinâmica e da operação regional, no âmbito desta gestão instrumento e planejamento.

**Palavras chave.** Estudos urbanos, peças, ordenamento territorial, sistema de ciudades, peças Centro, Bogotá, Boyaca, Cundinamarca, Meta, Tolima.

### Introducción

En Colombia, actualmente el 75% de la población vive en áreas urbanas, las cuales se han convertido en el motor de la economía del país. Las actividades desarrolladas en los centros urbanos aportan el 85% del PIB nacional. Sin embargo, aún presentan retrasos en materia de infraestructura y de conectividad en el sistema de ciudades, lo que ha generado una alta diversificación de las principales ciudades, baja especialización y escasa complementariedad (Samad et al., 2012, p. 10-11).

El Estado, mediante los mecanismos de planificación, establece programas normativos para la producción de nuevas configuraciones geográficas, estructurando la producción de espacio, la definición de territorialidad, la distribución geográfica de la población, la actividad económica, los servicios sociales, la riqueza y el bienestar. La concentración de mayor cantidad de población y actividades económicas en las ciudades, donde se evidencian los efectos e impactos del crecimiento y el desarrollo, genera la necesidad de mejores y complejas políticas urbano-territoriales (Jordán, 2003, p. 43).



Dentro de los procesos de planificación e integración regional, el 30 de septiembre de 2014, mediante el Acuerdo Distrital 563 (2014) (Bogotá) y las Ordenanzas de constitución 005 (2014) (Boyacá), 228 (2014) (Cundinamarca), 845 (2014) (Meta) y 016 (2014) (Tolima), se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial, denominada RAPE – Región Central (RAPE-RC), que se originó de una iniciativa de planificación urbano regional, para promover el desarrollo económico y social, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de productividad y de competitividad (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2014, p. 4). Sin embargo, la configuración de esta herramienta de planificación impone retos orientados a la búsqueda del bienestar y de la equidad social, manteniendo un equilibrio en las dimensiones ambientales, sociales, políticas y económicas.

La RAPE-RC tiene como función principal la “articulación de intereses mutuos tanto entre los socios, como con la Nación” facilitando “el encuentro, concertación y gestión de entidades territoriales”, donde se reconoce el carácter autónomo y las relaciones de interdependencia y complementariedad de las mismas, centrando sus objetivos en fortalecer la institucionalidad e identidad regional, concertar y gestionar proyectos, y establecer acuerdos con la Nación, en el campo de la sustentabilidad ambiental, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, competitividad, infraestructura, gobernanza, fortalecimiento institucional e identidad regional (RAPE, 2015).

De igual manera, se han asumido planteamientos complementarios de ordenamiento o articulación territorial, tales como Bogotá-Región (Beltrán, 2005), Ciudad-Región (Buchelli y Muñoz, 2011), Región Metropolitana de Bogotá (SDP, 2014) y Territorio Metropolitano (SDP, 2015), entre otros, que buscan la integración de los procesos territoriales alrededor de una ciudad principal, teniendo en cuenta aspectos de interdependencia, en aspectos de movilidad, de usos del suelo, de demografía, de servicios públicos y de dinámicas económicas, de ambiente e infraestructura, principalmente. Sin embargo, aunque estas aproximaciones cuentan con elementos de análisis válidos, de acuerdo a la dinámica territorial de las ciudades y las regiones, no se han configurado como herramientas de gestión formal, tales como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cúcuta, Bucaramanga, Centro Occidente, Valle del Cacique de Upar y Aglomeraciones de Cartagena, Cali y Manizales, las cuales cuentan con una densidad poblacional significativamente menor, en relación al Distrito Capital.

La RAPE-RC se constituye, actualmente, como el instrumento de gestión y planificación para la integración y el desarrollo del Distrito Capital y de cuatro departamentos contiguos, con diferentes dinámicas territoriales, en el marco de una economía orientada a la globalización, en un contexto nacional inmerso en procesos de acuerdo para la búsqueda de la paz y con la urgente necesidad de reacción para combatir los niveles de corrupción en el ámbito estatal, lo que supone unos retos para la configuración de un sistema de ciudades que responda de manera eficiente y que permita el alcance de los objetivos planteados para el desarrollo integral regional y nacional. En este contexto, el presente trabajo busca describir las principales características de la estructura y la función del sistema de ciudades que hacen parte de la RAPE-RC, como aporte para enriquecer el contexto territorial, en el marco de la implementación de este instrumento de gestión y planificación.

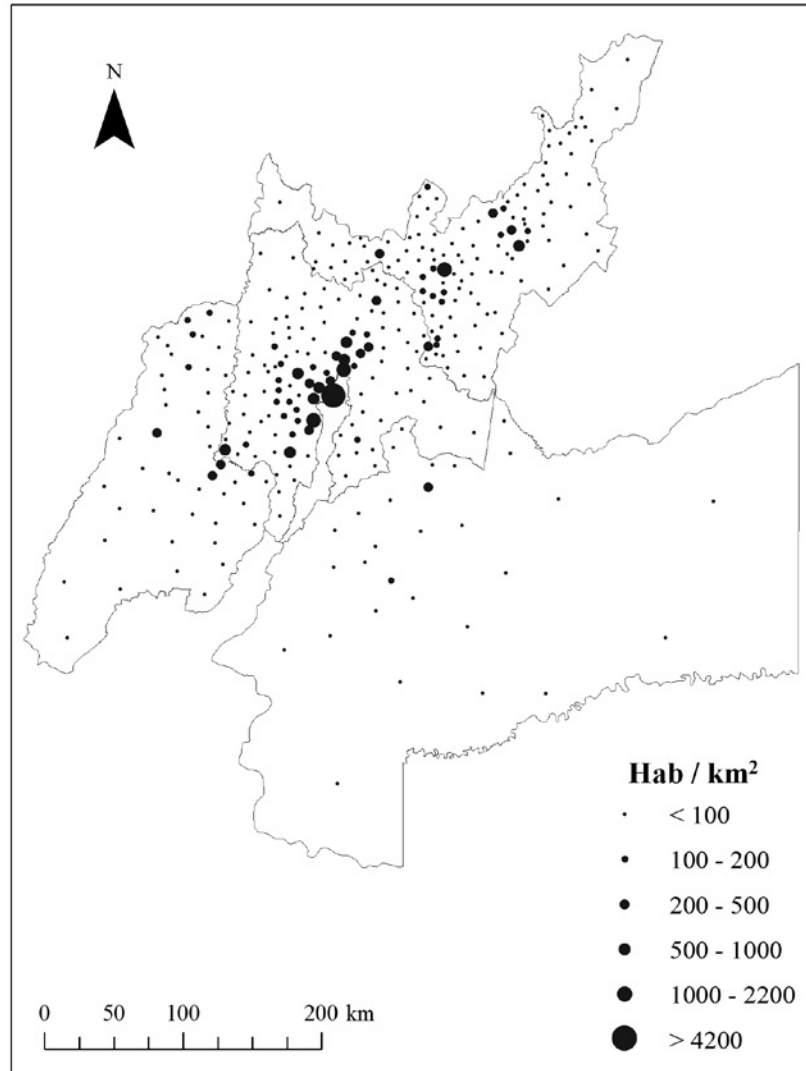
## Estructura vertical del sistema de ciudades de la RAPE-RC

El sistema de ciudades de la RAPE-RC está conformado por los departamentos de Boyacá (123 municipios), Cundinamarca (116 municipios), Tolima (47 municipios) Meta (29 municipios) y el Distrito Capital de Bogotá, que en total abarcan 316 municipios, con una extensión de 156.605 km<sup>2</sup>, que representa el 13,7% de la superficie del país (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2014, p. 6). De acuerdo con el censo general 2005 (DANE, 2008, p. 29-72), cuenta con una población total de 12.523.974 habitantes, donde el 84% de esta habita en la cabecera de los municipios. La concentración de población se da al interior de la región, específicamente en la ciudad de Bogotá, donde se encuentran 4.200 hab/km<sup>2</sup>, contrastando con el departamento del Meta, en el cual la densidad de población es inferior a 1 hab/km<sup>2</sup> en gran parte del territorio (Figura 1).

Las ciudades que integran la RAPE-RC son producto de la continua dinámica de transformación de las relaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales, donde inciden procesos de planificación y diferentes mecanismos de gestión como el ordenamiento territorial, el cual está determinado por factores políticos y relaciones de poder que actúan sobre el espacio, configurando los territorios (López, 2010, p. 78). Estas dinámicas urbanas inciden en los procesos rurales, donde se tiende a presentar concentración de la riqueza en un pequeño grupo de propietarios, la migración continua de personas hacia las ciudades y el reflejo de una población campesina con altos índices de pobreza y dificultad de acceso a servicios básicos, como salud y educación de calidad.

Como resultado, Bogotá cuenta con la mayor concentración de habitantes y es eje de los procesos económicos y políticos nacionales, que presenta fenómenos característicos de países en desarrollo, asociados al crecimiento rápido y desordenado, periurbanización, polarización social, pobreza, marginalidad, y problemas de accesibilidad y movilidad (Montoya, 2007, p. 12). Esta dinámica social y económica ha derivado en procesos de aglomeración alrededor de las ciudades, por migración de habitantes a los centros urbanos, buscando mejores condiciones de vida, oportunidades de empleo, acceso a servicios básicos o por efecto de procesos de desplazamiento, a causa del conflicto armado. La proyección de la migración, en el periodo 2005 – 2020, en los principales departamentos que conforman la RAPE-RC, indica que, para Bogotá, será de 81.391 personas; para Cundinamarca, de 43.380 personas; para Boyacá, de 51.128 personas; para el Meta, de 24.646 personas; y para el Tolima, de 52.900 personas (DANE, 2012).

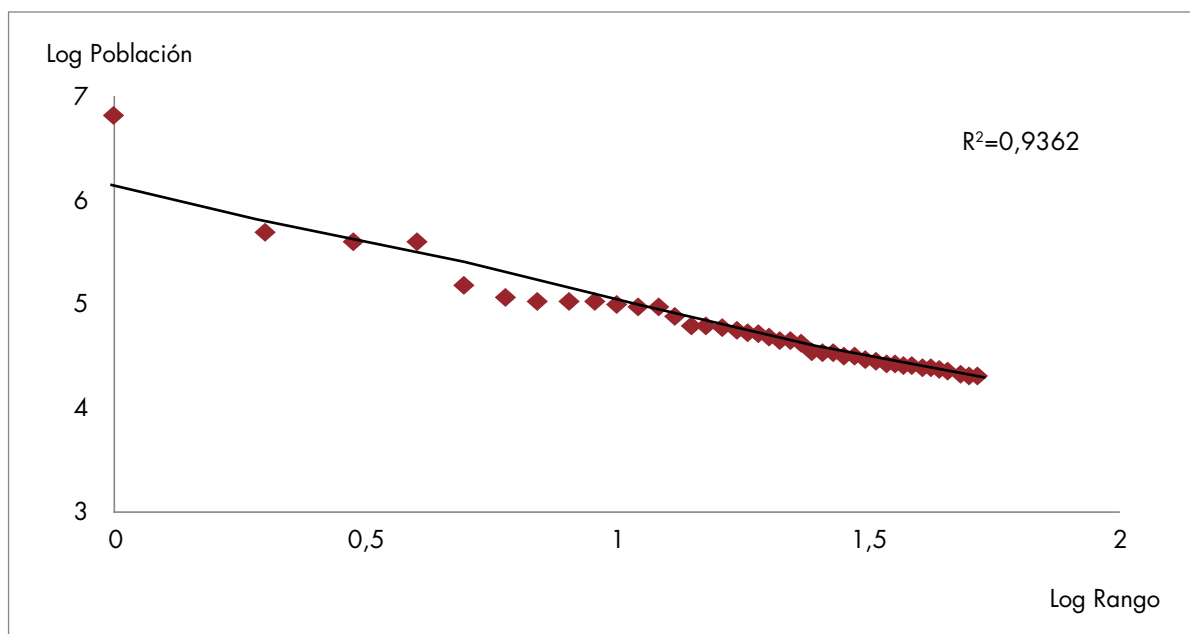
La jerarquía urbana de la RAPE-RC, según el índice rango-tamaño, presenta una distribución vertical desequilibrada (Figura 2), que coloca al Distrito Capital en un primer nivel donde se proyecta que, para el año 2020, su densidad poblacional será de 5.281 habitantes hab/km<sup>2</sup> (DANE, 2010). En un segundo nivel se ubican las capitales de los departamentos de Tolima (Ibagué) y Meta (Villavicencio), así como un municipio de Cundinamarca que se encuentra conurbado con Bogotá (Soacha), los cuales presentan una cantidad de habitantes 16 veces menor respecto a la del Distrito Capital. El tercer nivel lo conforman seis municipios: Tunja, Sogamoso, Fusagasugá, Facatativá, Duitama y Zipaquirá, que tienen una población 59 veces menor que aquella que se concentra en Bogotá. En estos municipios, pertenecientes a los departamentos de Boyacá y Cundinamarca,

**Figura 1.** Rangos de densidad poblacional en los municipios de la RAPE-RC

*Nota.* Elaboración propia, a partir de los datos del censo 2005 (DANE, 2008, p. 29-72).

resalta la presencia de Tunja, capital de Boyacá. Finalmente, existe un último nivel, con 306 municipios, que en conjunto tienen una población inferior a los 99.000 habitantes. Esta distribución desequilibrada se explica por la concentración de población existente en el Distrito Capital, con el 55% del total de habitantes agrupado en menos del 1% del total del territorio.

El índice de primacía ( $I_p = 84,1$ ) muestra que la RAPE-RC se constituye en un sistema macrocéfalo, donde la población y las actividades económicas se concentran en la ciudad de Bogotá. Es claro que, desde el análisis de la estructura jerárquica del sistema de ciudades de la RAPE-RC, emergen muchos retos para la integración regional, toda vez que existen brechas de organización espacial muy amplias, con la concentración de actividades en áreas reducidas.

**Figura 2.** Distribución rango-tamaño para la RAPE-RC

Nota. Elaboración propia, a partir de los datos del censo 2005 (DANE, 2008).

### Estructura horizontal del sistema de ciudades de la RAPE-RC

El análisis de la estructura horizontal, a través del índice Clark–Evans, tomando los cinco centros urbanos más representativos de los departamentos que conforma la RAPE-RC, basado en el mayor número de habitantes (Tabla 1), expone que tiene una distribución aleatoria (1,14). El departamento de Cundinamarca presenta el valor más cercano a cero (0,87), lo que indica una tendencia a la concentración en los centros urbanos. En cuanto a los departamentos de Tolima (1,40) y Meta (1,65), muestran una distribución aleatoria, con una tendencia de regularización. Finalmente, para el departamento de Boyacá (2,13) se registra una tendencia regular en la distribución de los cinco municipios con mayor número de habitantes. Son evidentes, en este caso, las diferencias en la dinámica de la distribución horizontal, en cada uno de los departamentos que hacen parte de la RAPE-RC, con una tendencia inversa de concentración en Cundinamarca y que es regular en el caso de Boyacá.

Estos fenómenos territoriales de las áreas urbanas se encuentran asociados a la construcción social y a las territorialidades que se articulan con la estructura y la función que se desarrolla entre los habitantes y el medio, emergiendo necesidades relacionadas con el desarrollo de procesos de *metropolización*, los cuales requieren ser evaluados y establecer sus alternativas de complementariedad, frente a la formación de un área metropolitana y al instrumento de planificación regional interdepartamental. El crecimiento de las ciudades deriva en la consecuente concentración de población y de actividades económicas urbanas que se ligan como referentes significativos del desarrollo humano y que demandan procesos de organización territorial y de integración urbano-regional, que deben estar enfocados a la reducción de la pobreza (Jordán, 2003, p. 68-69).

**Tabla 1.** Municipios de la RAPE-RC, con mayor número de habitantes por departamento

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Número de habitantes</b>
Bogotá D.C.	Bogotá	6.778.691
Boyacá	Tunja	152.419
	Sogamoso	114.486
	Duitama	105.407
	Chiquinquirá	54.949
	Puerto Boyacá	49.912
Cundinamarca	Soacha	398.295
	Fusagasugá	107.259
	Facatativá	106.067
	Zipaquirá	100.038
	Chía	97.444
Meta	Villavicencio	384.131
	Acacias	54.753
	Granada	50.837
	Puerto López	28.922
	San Martín	21.511
Tolima	Ibagué	495.246
	Espinal	75.375
	Chaparral	46.090
	Líbano	41.650
	Guamo	34.254

*Nota.* Elaboración propia, a partir de los datos del censo 2005 (DANE, 2008, p. 29-72).

Es así como el crecimiento metropolitano debe estar acompañado de un proyecto de integración regional, con la compatibilidad de los diferentes instrumentos de gestión, que permita reorientar y controlar la expansión indiscriminada de actividades urbanas, con una estructura de asentamientos urbanos, una red de infraestructuras viales, de transporte y servicios, así como áreas de usos colectivos, incorporar elementos ambientales y fortalecer las centralidades metropolitanas, zonales y locales a través de la dotación de equipamientos sociales y colectivos (Giraldo, 1998, p. 5). Lo anterior demanda una serie de estrategias políticas, económicas y tecnológicas, y exige que se encuentren formas “de armonizar los criterios de igualdad social, sostenibilidad ecológica, eficiencia económica, pluralismo cultural e integración” (Sachs-Jeantet, 2007, p. 89).

Asimismo, para responder a los desafíos existentes a nivel metropolitano y en el contexto regional más amplio, es necesaria una visión conjunta y una colaboración multinivel, mediante mecanismos de cooperación entre los gobiernos nacionales y los representan-

tes locales, regionales y metropolitanos, y de asociación entre las ciudades, las comunidades y los gobiernos nacionales (OACI, 2015, p. 7-9), que permitan una integración efectiva y equitativa entre los diferentes actores que conforman la región en su totalidad.

### Funcionalidad del sistema de ciudades de la RAPE-RC

El funcionamiento de la RAPE-RC, a partir de la gran encuesta integrada de hogares - GEIH (DANE, 2016), muestra que las ciudades de Bogotá, Tunja, Villavicencio e Ibagué presentan diferentes niveles de especialización, categorizados de acuerdo a la ocupación de los habitantes en siete sectores productivos (Tabla 2). En términos de especialización, Bogotá se destaca en dos sectores relacionados con la industria manufacturera y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Le sigue la ciudad de Villavicencio, que se especializa en tres sectores relacionados con el comercio, restaurantes y hoteles; el transporte, almacenamiento y comunicaciones; y las construcciones. En el caso de la ciudad de Ibagué, esta presenta especialización en los sectores de industria manufacturera y de comercio, así como de restaurantes y hoteles. Finalmente, la ciudad de Tunja se especializa en el sector de los servicios comunales, sociales y personales. Para la RAPE-RC, se constituye en una ventaja el hecho de contar con ciudades especializadas en diferentes sectores productivos, lo cual complementa la dinámica económica y social para la integración regional, la productividad y la competitividad.

**Tabla 2.** Porcentajes de ocupación por sectores productivos y especialización de las capitales departamentales de la RAPE-RC

Municipios	Porcentaje de ocupación (%)						
	C-R-H	SC-S-P	AI-E-A	IM	T-A-C	CO	OR
<b>Bogotá</b>	28,1	22,7	<b>16</b>	<b>14,9</b>	8,3	5,4	4,5
<b>Tunja</b>	30,5	<b>33,6</b>	7,4	6,8	7,4	8,8	<b>5,5</b>
<b>Villavicencio</b>	<b>39,5</b>	22,1	8,2	7,1	<b>9,6</b>	9,1	4,3
<b>Ibagué</b>	36,8	22,3	9,0	11,3	8,3	7,5	4,8
Promedio (X)	33,7	25,2	10,2	10,0	8,4	7,7	4,8
Desviación Estándar (DE)	5,3	5,6	4,0	3,8	0,9	1,7	0,5
X + DE	39,0	30,8	14,1	13,9	9,3	9,4	5,3

*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de la GEIH (DANE, 2016). Abreviaturas: Comercio, Restaurantes y Hoteles (C-R-H); Servicios Comunales, Sociales y Personales (SC-S-P); Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler (AI-E-A); Industria Manufacturera (IM); Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (T-A-C); Construcciones (CO); y Otras Ramas (OR).

Se suma a este panorama una política estatal encaminada a la resolución, por el mecanismo de la concertación y el diálogo, del actual conflicto armado nacional que se ha perpetuado por más de medio siglo, debido principalmente a diversos factores asociados a diferencias políticas, inequidades sociales, luchas de poder territoriales, tenencia de la tierra e intereses económicos. La firma de estos acuerdos da paso a la configuración de nuevas dinámicas territoriales, con la emergencia de nuevas configuraciones de actores regionales que pueden impulsar los procesos de integración y de competitividad para el sistema de ciudades; pero, de igual manera, puede desencadenar otros procesos

asociados a conflictos e intereses que determinan nuevas luchas de poder, transformando las territorialidades. Es aquí donde el Estado y la gobernabilidad juegan un papel primordial al momento de planificar e implementar políticas públicas claras y sostenibles, enfocadas en el respeto de los derechos colectivos, la equidad y el bienestar social de los habitantes, así como la sustentabilidad ambiental en los territorios.

La evidente heterogeneidad que existe entre las ciudades que conforman la RAPE-RC, con una marcada primacía del Distrito Capital, la existencia de altos grados de diversificación de las actividades en las ciudades, así como la tendencia a tener baja especialización en cuanto a las economías de las ciudades medianas, supone el reto de fortalecer la complementariedad económica, dinamizando los flujos de bienes y servicios a nivel nacional y su proyección en el comercio internacional. De igual manera, se hace necesario el fortalecimiento de las redes de transporte y comunicación, como eje principal para la dinamización de los flujos entre ciudades, con el mejoramiento de la infraestructura vial terrestre y aeroportuaria, y la dotación de los equipos de comunicación que permita un intercambio de información eficiente y en tiempo real.

Otro de los fenómenos que aumenta las brechas entre las ciudades es el acceso a un empleo cuya demanda se concentra en las principales capitales, con la consecuente crisis para los centros urbanos regionales, donde se acumula la población desempleada. Este fenómeno se da por el bajo fortalecimiento en cuanto a la especialización de las economías locales y regionales, aun cuando se cuenta con las potencialidades que pueden brindar las ventajas comparativas que presenta el territorio. En este contexto, se hace necesaria la acción efectiva y continua del Estado, en la lucha contra los diferentes niveles y manifestaciones de corrupción, a través del impulso de los mecanismos de participación ciudadana, la gestión pública eficiente y transparente, la consolidación de servicios de educación, salud y recreación de calidad para toda la población, y la modernización de la infraestructura nacional, con una gestión integral y sustentable de la riqueza ambiental del país.

En este sentido, es necesario que se planteen estrategias que permitan abordar, de manera eficiente, los retos y desafíos asociados a la provisión de servicios urbanos, inversión en infraestructura y equipamientos, abordaje de problemáticas socioeconómicas, seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental, ordenamiento territorial y gestión del riesgo (Arízaga, 2003, p. 203-241). Se debe propender por una ciudad compleja, diversa y accesible (Gobierno Vasco, 2003, p. 43), con una gestión urbana sostenible, donde es necesario el abordaje de la superación de la pobreza en la ciudad, la gestión de los servicios públicos y la recuperación de los lugares centrales (Mac Donald, 2003, p. 95).

La planeación y el desarrollo urbano deben encaminarse a reducir el consumo de suelos, mediante el proceso de reurbanización de los principales centros urbanos, que se expresa en una revitalización territorial, un mayor desarrollo interno, la renovación de edificios antiguos e impulsos económicos para fomentar un uso más moderado y proporcionado de los suelos (Departamento de Protección Ambiental, 2011, p. 4); (Bárcena y Simioni, 2003, p. 35).



Este tipo de opciones deben seguirse implementando en la RAPE-RC, donde ya es evidente, en el caso de las principales ciudades, una escasez de suelos para adelantar nuevas urbanizaciones. El éxito de la revalorización de las áreas centrales depende, en gran medida, de la integración de aspectos urbanos y ecológicos, del carácter vinculante de participación de la ciudadanía en los procesos de planificación, promoviendo una auténtica confluencia de identidades y protegiendo las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, y de las iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida y de la calidad ambiental (Departamento de Protección Ambiental, 2011, p. 42; Jordán y Simioni, 2003, p. 36; Gobierno Vasco, 2003, p. 9).

En las ciudades, se hace necesario buscar enfoques innovadores en el planteamiento de modelos de desarrollo urbano sostenibles y diferenciables, que permitan abordar los desafíos que se presentan, pues no siempre los modelos que han resultado eficientes en otros lugares son los más adecuados para implementar de manera homogénea, pues asumirlo de esta forma puede llegar a tener graves implicaciones como el aumento de la desigualdad, el beneficio de una minoría y la marginalidad de una mayoría de los ciudadanos (Sachs-Jeantet, 2007, p. 88).

En este sentido, la descripción de los principales componentes del sistema de ciudades de la RAPE-RC constituye un elemento relevante para el análisis de los procesos territoriales y de las configuraciones espaciales que permiten establecer un contexto de los diversos retos y la base para el planteamiento de alternativas de gestión y planificación para la integración y funcionamiento regional, que genere una eficiencia en la productividad y un aumento de la competitividad, en el ámbito nacional e internacional.

## Conclusiones

Las principales características del sistema de ciudades de la RAPE-RC se relacionan con una distribución vertical desequilibrada, en un sistema macrocéfalo, donde la población y las actividades económicas se concentran en el Distrito Capital. Para la RAPE-RC, se constituye en una ventaja el hecho de contar con ciudades especializadas en diferentes sectores productivos, lo cual complementa la dinámica económica y social para la integración regional, la productividad y la competitividad.

Para avanzar hacia la consolidación del sistema de ciudades, es indispensable una planificación orientada a la integración armónica de los entes territoriales, el planteamiento de nuevos enfoques de políticas urbanas y el fortalecimiento de los instrumentos de integración regional, que apunten a disminuir la desigualdad, la marginalidad, el desempleo, la segregación y la pobreza. De igual manera, es necesario profundizar en el análisis de las dinámicas territoriales que permitan aproximarse al conocimiento y al planteamiento de alternativas que se orienten a fortalecer los procesos de integración y funcionamiento regional, eficiencia en la productividad y aumento de la competitividad.

Asimismo, es necesario hacer un análisis de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial que, al momento de ser actualizados o reformulados, incorporen los elementos que se orienten a la complementariedad entre ellos, bajo criterios de armonización, sus-





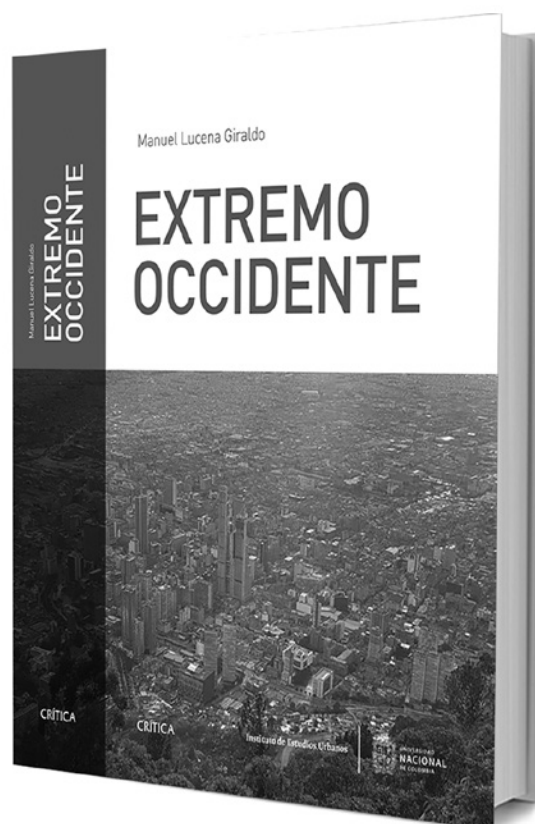
tentabilidad e integralidad de las dimensiones social, ambiental, económica y política, bajo objetivos comunes de desarrollo equitativo para las ciudades y las regiones.

La descripción de las características de la estructura y función del sistema de ciudades de la RAPE-RC aporta a la comprensión del contexto territorial, como elemento de referencia para profundizar en el conocimiento de las dinámicas y el funcionamiento regional, en el marco de este instrumento de gestión y planificación.

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). Acuerdo Distrital 563 por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE – Región Central entre el Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, se faculta al alcalde mayor para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Gobernación de Boyacá, Gobernación del Tolima y Gobernación del Meta. (2014). Resumen Ejecutivo. Documento Técnico de Soporte. RAPE - Región Central. Recuperado a partir de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Rape\\_Region\\_Central/Documentos/Resumen\\_Ejecutivo\\_abril.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Rape_Region_Central/Documentos/Resumen_Ejecutivo_abril.pdf)
- Arízaga, D. (2003). Recuperación de las áreas centrales. En Jordán & Simioni (Comp.). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (pp. 203-241). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Recuperado a partir de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- Bárcena, A. y Simioni, D. (2003). El papel de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el avance de la cooperación regional en temas de asentamientos humanos: gestión urbana y sostenibilidad. En Jordán & Simioni (Comp.). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (pp. 17-41). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Recuperado a partir de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- Beltrán, J. P. (2005). Bogotá Región: Crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos. 18 p. Recuperado a partir de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Practicas\\_Ancestrales\\_Sabana/Bogota\\_Region\\_Crecimiento-Preciado\\_J.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Practicas_Ancestrales_Sabana/Bogota_Region_Crecimiento-Preciado_J.pdf)
- Buchelli, E. y Muñoz, J. (2011). Reflexiones acerca del concepto de ciudad-región desde una perspectiva incluyente y equitativa teniendo en cuenta el fenómeno del desplazamiento forzado. Gestión & Sociedad, 4(1), 101-115.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2008). Censo general 2005 Colombia. Bogotá D. C., Colombia. Recuperado a partir de <https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2010). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020 Colombia. Bogotá D. C., Colombia. Recuperado a partir de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/7Proyecciones\\_poblacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2012). Colombia, estimaciones de la migración 1985-2005 y proyecciones 2005-2020 Nacionales y Departamentales. Bogotá D. C., Colombia. Recuperado a partir de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016). Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. Recuperado a partir de [http://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/427](http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/427)
- Departamento de Protección Ambiental. (2011). Desarrollo Urbano Sostenible en Latinoamérica. Imprenta Mariscal. Recuperado a partir de [http://www.cdcs.com.mx/sites/default/files/recursos/ desarrollo\\_sostenible.pdf](http://www.cdcs.com.mx/sites/default/files/recursos/ desarrollo_sostenible.pdf)
- Giraldo, S. (1998). Colombia: una nueva visión del urbanismo. SOGEOCOL. Recuperado a partir de [http://www.sogeocol.edu.co/documentos/Col\\_nva\\_vis\\_urb.pdf](http://www.sogeocol.edu.co/documentos/Col_nva_vis_urb.pdf)
- Gobierno Vasco. (2003). Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano. Programa Marco Ambiental, (22). Recuperado a partir de <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0528797.pdf>
- Jordán, R. (2003). Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe. En Jordán & Simioni (Comp.). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (pp. 43-70). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Recuperado a partir de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- Jordán, R. y Simioni, D. (Comp.) (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado a partir de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- López, N. E. (2010). La ciudad como espacio político sustentable. Quivera, 12, 77-83. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113202007>
- Mac Donald, J. (2003). Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En Jordán & Simioni (Comp.). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (pp. 93-144). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Recuperado a partir de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- Montoya, J. (2007). Releyendo la ciudad latinoamericana, cambio urbano y cambio morfológico en Bogotá. Cuadernos de Geografía, (16), 9-18. doi: 10.15446/rcdg
- Organisation de L'aviation Civile Internationales - OACI. (2015, octubre 6). Conferencia temática de Montreal sobre áreas metropolitanas. Recuperado a partir de [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20150810\\_habitat-declarationZeroDraft\\_es.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20150810_habitat-declarationZeroDraft_es.pdf)
- RAPE (2015). Plan Institucional 2015 a 2016. Bogotá: Región Administrativa y de Planificación Especial. 44 p. Recuperado a partir de <http://regioncentralrape.gov.co/plan-estrategico-institucional-2/>
- Sachs-Jeantet, C. (2007). Ciudad y gestión de las transformaciones sociales. Revista Urbano, (16), 86-97. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19801612>
- Samad, T., Panman, A., Rodríguez, A. y Lozano-Gracia, N. (2012). Sistema de ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano (Otros estudios sobre urbanismo No. 74823) (p. 132). Colombia: Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación, Punto Aparte Bookvertising. Recuperado a partir de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2012/06/17176155/sistema-de-ciudades-una-aproximaci%C3%B3n-visual-al-caso-colombiano>
- Secretaría Distrital de Planeación - SDP. (2014). Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. 439 p. Recuperado a partir de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/REGION-digital.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación -SDP. (2015). Somos un territorio metropolitano. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. 71 p. Recuperado a partir de <http://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-Boletin-Regional/Boletin-regional-2016/Boletin-Regional-febrero-2016/Somos-un-territorio-metropolitano>



**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  
y de la Editorial Planeta.

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



**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (3): 37-61, 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

## La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión pública colombiana

**The new democracy and agency control for efficiency in Colombian public management**

**Nova Democracia e controle da agência para a eficácia na gestão pública colombiana**

**Cristhian Alexander Córdoba Rentería**

Magíster en Economía de la Universidad de Antioquia, funcionario de la Alcaldía Municipal de Bello, Antioquia, Colombia. Correo electrónico: [cristhian.cordoba@gmail.com](mailto:cristhian.cordoba@gmail.com)

**Recibido:** 06 de mayo de 2016 / **Aceptado:** 28 de marzo de 2017.

### Resumen

Los grandes desafíos que afronta Colombia en materia de desarrollo y la superación de las desigualdades en medio de un ambiente de descrédito institucional, polarización política y agudización del flagelo de la corrupción hacen notorio que los cambios administrativos que se vienen realizando en el funcionamiento del Estado, en aras de que sea más eficiente y eficaz, aunque en principio son promisorios, han resultado insuficientes para conducirlo hacia el logro de sus objetivos de progreso. Por esta razón, se buscó identificar elementos estructurales críticos que estén limitando el desarrollo de la nación, hacia los cuales puedan orientarse los próximos esfuerzos reformistas, a través de una revisión documental realizada en material producido dentro de diversas disciplinas de las Ciencias Sociales. Fruto de este trabajo, se pudo evidenciar que las prácticas administrativas adoptadas en las últimas décadas, en el sector público colombiano, son acordes con los principios del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), indicando que se toma la experiencia del sector privado para mejorar el desempeño en lo público. Por consiguiente, se proponen algunos argumentos para rebatir una importante crítica que se le hace a la NGP y a su noción de *Cliente*, con el fin de retomar los postulados validados para encontrar una respuesta a nuestra pregunta de investigación. Así, apoyados en la *Teoría de la agencia*, como uno de los pilares de la NGP, se presentan las relaciones entre el sector público y la sociedad civil, encontrándose que esta última debe fortalecerse como sector, para participar directamente en procesos de planeación y control de la gestión pública, buscando la maximización de la inversión pública y el bienestar común.

**Palabras clave.** Nueva Gestión Pública, sociedad civil, Teoría de la agencia, Colombia.

### Abstract

Colombia's great challenges in terms of development and the overcoming of inequalities amid an environment of institutional discredit, political polarization and exacerbation of the scourge of corruption make it clear that the administrative changes that have been taking place in the functioning of the State, in order to be more efficient and effective, although in principle promising have proved insufficient to lead it towards achieving its objectives of progress. For this reason, it seeks to identify critical structural elements that are limiting the development of the nation, towards which the next reform efforts can be guided, through a documentary review of material produced within various disciplines of the Social Sciences. As a result of this work, it can be seen that the

administrative practices adopted in the Colombian public sector in the last decades are in accordance with the principles of the New Public Management (NGP) model, indicating that private sector experience is taken to improve Performance in the public. Some arguments are proposed to refute an important criticism that is made to the NGP and to its notion of *Client*, in order to return to validated postulates to find an answer to our research question. Based on the *Theory of the agency*, as one of the pillars of the NGP, relations between the public sector and civil society are presented, concluding that the latter should be strengthened as a sector, to participate directly in planning and control processes. Public management, seeking the maximization of public investment and common welfare.

**Keywords.** New Public Management, civil society, Theory of agency, Colombia.

### Resumo

Os principais desafios que enfrenta a Colômbia em desenvolvimento e superação das desigualdades em meio a um ambiente de descrédito institucional, polarização política e aprofundar o flagelo da corrupção a conhecer que as mudanças administrativas feitas no funcionamento do Estado, a fim de torná-la mais eficiente e eficaz, embora promissores, em princípio, se revelaram insuficientes para levar para alcançar suas metas de progresso. Por esta razão, se procura identificar elementos estruturais críticos que estão limitando o desenvolvimento da nação, o que pode ser orientada para os próximos esforços de reforma, através de um material de revisão documental produzido dentro de várias disciplinas das ciências sociais. O resultado deste trabalho, pode-se mostrar que as práticas administrativas adotadas no setor público colombiano nas últimas décadas são consistentes com os princípios do modelo da Nova Gestão Pública (NGP), indicando que a experiência do setor privado é levado para melhorar desempenho em público. Alguns argumentos são propostos para refutar uma das principais críticas que faz a NGP e sua noção de *Cliente*, a fim de retomar os postulados validados para encontrar uma resposta para a nossa questão de pesquisa. Compatível com o *Teoria da agência*, como um dos pilares da NGP, as relações entre o setor público ea sociedade civil são apresentados, concluindo que este último deve ser reforçado como um setor, participar diretamente nos processos e controle de planejamento governança, buscando maximizar o investimento público e bem comum.

**Palavras chave.** Nova Gestão Pública, sociedade civil, Teoria da agência, Colômbia.

### Introducción

Tras siglos de debate sobre la conveniencia y la magnitud de intervención que cada Estado debía presentar en la economía, para potencializar el progreso de sus sociedades, en los últimos tiempos ha sido ampliamente aceptado que, tanto mercado como Estado, son necesarios para el desarrollo de las naciones. De esta forma, concibiéndose la intervención estatal como la primera herramienta para la corrección y la regulación de los fallos a los que conduce el funcionamiento del mercado, ahora las miradas se posan en los fallos propios que tiene el Estado, como actor crucial desde el cual se desprenden, no sólo elementos de carácter regulatorio; sino también la gestión de importantes recursos públicos para la promoción de políticas y acciones encaminadas a la consecución de mejores niveles de vida. De allí que la discusión, en las décadas recientes, se oriente sobre aquellos aspectos que permiten que un Estado sea mejor, derivando en una amplia producción de estudios y trabajos que, desde diversas disciplinas del conocimiento, analizan la eficiencia y eficacia del mismo.

En el esfuerzo por hacer que la gestión pública sea más eficiente y eficaz, tanto académicos como gobernantes han planteado la necesidad de reformar el Estado; los primeros,

mediante la presentación de modelos, esquemas y teorías sobre la manera de llevar a cabo la intervención estatal; y los segundos, a través de la adopción de las prácticas administrativas y los sistemas de gestión más llamativos del momento. No obstante, como resultado de ello, se da la aparición de paradigmas administrativos ofrecidos por los gurús de turno como “recetas efectivas” para la solución de los problemas estatales, cuyo principal atractivo radica en la promesa de éxito rápido y rotundo. Lamentablemente, tales paradigmas no son confrontados ni debatidos a fondo sino hasta años después de su implementación, para constituirse luego en foco de la crítica académica y en el punto de partida para la próxima tendencia administrativa.

Colombia también se ha sumado a las prácticas de modernización administrativa, tanto como producto de la adopción de medidas propuestas por organismos multilaterales de cooperación, como por la incorporación de tendencias de moda y por la adhesión a acuerdos internacionales. En el periodo de gobierno 2011-2014, “se emprendieron reformas institucionales enfocadas en generar confianza en los inversionistas, transparencia en la contratación y mayor eficiencia en el uso de los recursos” (DNP, 2015, p. 127). Actualmente, de acuerdo con la visión plasmada en el *Plan de Nación de Desarrollo 2014-2018*, el país se proyecta para contar, entre otros aspectos, con una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades y un nivel de pobreza mínimo, con ambientes más seguros y atractivos para la inversión, con una provisión eficaz de los servicios sociales esenciales, como son la educación y la salud; así como la defensa y el respeto de los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas y las instituciones, a lo largo de todo su territorio; todo esto, después de haber iniciado el milenio siendo descrito por algunos analistas como un “estado fallido” (DNP, 2015, p. 35; 41-45; 62-63; 83-84; 139-140).

De cara a estos retos, el Estado colombiano nuevamente propone ajustar, fortalecer y reformar sus instituciones, procurando contar con la capacidad organizativa y de gestión que le permita superar los obstáculos presentes y futuros. Sin embargo, ante la evidencia de que cada vigencia administrativa trae consigo una serie de reformas y transformaciones del aparato gubernamental, surge la siguiente interrogante: ¿Contendrán las reformas venideras los elementos necesarios para que el Estado alcance o se aproxime acertadamente al logro de sus fines esenciales y no se pierdan esfuerzos en la implementación de una moda gerencial más?

Para proponer una respuesta a este cuestionamiento, se realizó una investigación cualitativa, de carácter documental, sobre material producido generado en diversas áreas del conocimiento, como las ciencias políticas, la economía, la administración pública y la sociología; donde se aborda la problemática asociada con la eficiencia y la eficacia del accionar del gobierno y del Estado, a través de los principales modelos o prácticas reformadoras de la administración pública. Así, se encontró que en sus postulados existen elementos comunes y unificadores, pero a su vez, en el afán de categorizar y sintetizar sus “prescripciones”, se originan vacíos que dan lugar a visiones sesgadas y limitadas de las interacciones entre los sectores que conforman una nación.

En el proceso, se identificó que ha sido el mercado, y sus interacciones entre particulares, el que ha servido de fuente para la extracción de las prácticas administrativas que han



nutrido los modelos y los paradigmas de la gestión pública analizados, constituyéndose en el referente inmediato de eficiencia y eficacia. Así, desde la burocracia que aplica principios de la administración científica de Taylor y los criterios de dirección de Fayol, pasando por las corrientes originadas como alternativa a ésta como la Nueva Administración Pública, la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza, el Nuevo Servicio Público y la filosofía de Gobierno Abierto, cada uno de estos enfoques ha tenido su momento de fama, como fórmula inspiradora de reformas administrativas para el mejoramiento del sector público y del funcionamiento del Estado; y con su implementación, total o parcial, han generado aportes significativos en la continua búsqueda del desarrollo socio-económico.

No obstante, se hace necesario reconocer que los avances logrados nos conducen a identificar que, en lugar de dos, son tres los sectores que interactúan, o deberían interactuar como un sistema, tal como ya lo había anotado Oszlak (2013) al plantear que:

Hasta cierto punto, los paradigmas más representativos que ha identificado la literatura de nuestro campo con relación al estado, han tendido a enfatizar el protagonismo relativo de esas tres instancias -estado, mercado y sociedad civil- en la resolución de las cuestiones de la agenda social (p. 2).

De hecho, este planteamiento no es nuevo, puesto que ya hace 20 años Kliksberg (1998) se cuestionaba sobre el nuevo papel que los Estados deberán asumir, con el fin de lograr una capacidad de gestión más eficiente, productiva y justa para todos los niveles y actores sociales, por lo que propuso superar la “falsa antinomia” Estado-mercado-sociedad, pasando a la redefinición de un *Estado inteligente* que atendiera al reclamo generalizado por incrementos en la participación de la sociedad civil mediante la identificación de formas nuevas y más activas de organización (p. 139-140).

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la línea trazada por la interrogante propuesta, es posible establecer que el hallazgo que se tiene como producto de la revisión documental, si se le puede denominar así, es que una reforma al Estado, con miras a alcanzar mayores desarrollos socio-económicos, en un país constituido políticamente bajo el principio republicano de la *Soberanía del pueblo*, debe partir del análisis de la situación en la cual se encuentran los tres sectores que podrían generar desarrollo en una nación, que son: sociedad civil, mercado y sector público gubernamental. De acuerdo al tratamiento histórico que se le ha dado a esta gran incógnita, desde diversos campos académicos, se ha favorecido el entendimiento y la modernización de los dos últimos sectores y no tanto así del primero; en los capítulos que se presentan a continuación, se tratará de argumentar por qué, en nuestro país y en otros políticamente similares, se deben realizar esfuerzos decididos por desarrollar y modernizar este sector, compuesto por la sociedad civil.

Para tal fin, en el primer apartado se hace una breve descripción de la situación de la administración pública colombiana, para afrontar las necesidades de desarrollo del país. En el segundo, se analiza el funcionamiento de la administración pública, empleando como marco de referencia los planteamientos que, desde el campo de la economía institucional, ofrece el modelo de la Nueva Gestión Pública – NGP, considerando que mantiene su vigencia mientras se tenga en los mercados el referente más cercano y más



desarrollado para la búsqueda de la eficiencia y la eficacia; además que, gracias a sus fundamentos basados en la Teoría de la agencia y en los Costos de transacción, se posibilita una mejor lectura de las relaciones de delegación que se dan en la administración pública colombiana, introduciendo a la sociedad civil bajo la figura de *principal*, lo que permite examinar un fallo en el funcionamiento del modelo democrático del país.

En el tercer capítulo, se describen algunos mecanismos legales que tiene la sociedad civil para actuar como *principal* y buscar la alineación de sus objetivos con los de su agente: el Gobierno y los representantes políticos. El cuarto capítulo presenta una propuesta de cambio en el accionar del Estado, planteada como alternativa para fortalecer la capacidad institucional, bajo la tutela de la sociedad civil, valiéndose de mecanismos y espacios estratégicos de participación que mejoren la democracia, bajo un principio de *racionalidad ciudadana*. Por último, se dan a conocer las conclusiones de lo aquí expuesto y se introducen algunas consideraciones para trabajos futuros.

## I. Estado y Administración Pública colombiana

Colombia se ha caracterizado por ser un país con una gran riqueza en suelos, biodiversidad y riqueza cultural. A pesar de esto, y de ser considerada usualmente como una democracia estable, en las últimas cinco décadas esta nación ha procurado lograr un desarrollo social y económico sostenido, en medio de un ambiente de amplias tensiones políticas partidistas, protestas sindicales, enfrentamientos a grupos guerrilleros y paramilitares, lucha contra el tráfico ilegal de drogas y la paulatina apertura de sus mercados, en una competencia cada vez más global.

Aunque desde 1826 los colombianos han elegido representantes que lideren y gobiernen sus destinos, en quienes han depositado la confianza para procurar el desarrollo y crecimiento como nación; grupos de terratenientes y dirigentes políticos se aliaron para mantener el control del país, del gobierno y sus recursos, incluso por medio de la violencia (PNUD, 2011, p. 194-195).

Este tipo de entorno, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012, p. 101), propician la aparición de Instituciones Políticas Extractivas e Instituciones Económicas Extractivas, que son instituciones que no crean incentivos para que la sociedad participe, ahorre, invierta e innove; y la causa principal del fracaso de los países, ya que, de acuerdo con los autores “quien controla el Estado se convierte en beneficiario de este poder excesivo y de la riqueza que genera” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 404), y cuando tal poder es amenazado, los gobernantes están dispuestos a tomar decisiones que sacrifican el crecimiento económico y el progreso de la nación, para frustrar cualquier amenaza.

A través de la Constitución Política de Colombia de 1886, los dirigentes del país establecieron un esquema de poder y autoridad nacional, como república unitaria, que residía en la administración central, concentrada en la capital. No obstante, cien años después, llegado el gobierno del Presidente Virgilio Barco, comprendido entre 1986 y 1990, se experimentó una reducción notable en la confianza pública frente al sistema de gobierno; en lo político, como efecto del poder compartido por los dos partidos tradicionales del país, en el denominado Frente Nacional, que monopolizó el gobierno y diluyó la

responsabilidad por sus acciones; mientras que desde lo institucional, se tenía la idea propagada de que las instituciones nacionales se mostraban cada vez más inadecuadas para los desafíos que enfrentaban (Bushnell, 2012, p. 355).

Si bien la administración pública colombiana, de cara a los tratados internacionales, ha procurado la modernización mediante la adopción de reformas, sus instituciones públicas llegaron a la situación por la que atravesó el modelo burocrático descrito por Max Weber, con entidades fundamentadas en el poder que da la jerarquía, en el establecimiento de funciones y división del trabajo, en las que imperan las normas y reglamentos para controlar su accionar; padeciendo así los mismos problemas característicos de dicho modelo: la rigidez y la lentitud institucional para prestar los servicios y afrontar los cambios en su entorno, derivando, en la década de los 90, en la carencia de una cultura de renovación permanente y de orientación al ciudadano como eje del desempeño estatal (DNP, 1995, p. 2).

A pesar de los conflictos, el país mantuvo su economía a flote, en parte gracias a sus épocas de bonanza en sus sectores más prósperos, al manejo exitoso de la deuda externa y a la protección arancelaria de la cual llegó a gozar previo a los procesos de apertura.

Con la firma de la Constitución Política de Colombia de 1991, se buscó recobrar la confianza en las instituciones y se generó un panorama de cambio profundo, frente a la imagen de país centralizado y autoritario que se tenía, al poner un mayor énfasis en el respeto y la defensa de los derechos humanos, la soberanía del pueblo y la eficacia administrativa, con un enfoque de servicio público. Bushnell (2012) así lo expresa:

Los constituyentes de 1991 no se contentaron con modificar la carta anterior sino que expidieron una totalmente novedosa (...) El sistema político seguía siendo fuertemente presidencialista, pero el ejecutivo nacional ya no tenía la facultad de nombrar a los gobernadores departamentales, que serían de elección popular (...) una disposición para que la cámara alta del Congreso fuese elegida mediante representación proporcional a escala nacional, un sistema diseñado para disminuir la influencia de los caciques partidistas (...) y facilitar la conquista de al menos una mínima representación por parte de nuevos movimientos sociales y políticos (...) la Constitución de 1991 resultó una combinación un poco contradictoria de garantías de nuevos servicios y beneficios con la devolución de funciones (y recursos) estatales a organismos del orden local o hasta no gubernamentales (p. 393).

Esta Carta Magna, vigente desde hace poco más de 25 años, reflejó un ambicioso esfuerzo por la modernización de la estructura gubernamental y política, estableciendo el país como un *Estado social de derecho* y configuró una estructura de gobierno para administrar los recursos y los destinos de la nación hacia el cumplimiento de sus fines esenciales, entre los cuales se tiene: promover la prosperidad general de sus habitantes y proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; de una forma democrática, participativa y pluralista. Sin embargo, en la actualidad, tal prosperidad general dista de verse lograda en el corto o mediano plazo, de forma equitativa, a lo largo y ancho del territorio nacional, en gran medida por las marcadas diferencias que existen al interior del mismo.



Un buen referente de ello se encuentra en el balance resultante, una vez cumplido el plazo trazado con los denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ODM, ocho intenciones adoptadas por 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas, ONU, entre ellos Colombia, que tuvieron como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de la población, adoptando los planteamientos de Amartya Sen y otros autores que conciben el *desarrollo* como la ampliación de las capacidades y las opciones de las personas para aumentar la riqueza de la vida humana (más que la riqueza económica que se constituye en un medio para su obtención), la equidad y la solidaridad (PNUD, 1990, p. 31-33) y (Sen, 2000, p. 34; 114).

En el informe que presenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, se reportan logros significativos en muchas de las metas, por parte de Colombia, en los ODM, pero que son desiguales a través de sus regiones y poblaciones, dejando enormes brechas y, por ende, el país todavía presenta millones de personas en pobreza y vulnerabilidad, situación que se agudiza muchas veces según el género, la edad, etnia, condición de discapacidad o ubicación geográfica (PNUD, 2015, p. 47).

Del mismo modo, Acemoglu y Robinson (2012) afirman que:

Colombia no es un caso de Estado fracasado a punto de hundirse. Sin embargo, es un Estado sin centralización suficiente y con una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio... En algunas partes del país, las instituciones económicas funcionan bien, y hay niveles elevados de capital humano y habilidad emprendedora; no obstante, en otras partes, las instituciones son muy extractivas, y ni siquiera proporcionan un mínimo nivel de autoridad estatal... No generan incentivos para que los políticos proporcionen servicios públicos y ley y orden en gran parte del país (p. 446).

Estas son algunas de las razones por las que se hace necesario incorporar cambios en el funcionamiento del Estado colombiano, para procurar una mejor respuesta a las necesidades del país, la gestión eficiente y eficaz de sus recursos y el cumplimiento de sus propósitos esenciales. La *Economía institucional* parece ofrecer algunas luces para abordar estos desafíos.

## **II. Reformas en el Estado colombiano: manteniendo vigente la “Nueva” Gestión Pública**

Mucho se ha escrito en los últimos años tratando de identificar modelos que sintetizen y expliquen las reformas estatales emprendidas en todo el mundo, toda vez que se convirtió en un punto importante en las agendas políticas de muchos países, desde los años 60, todas con la intención de hacer funcionar mejor los gobiernos. Algunos de los modelos de mayor renombre y fuerza han sido la Nueva Administración Pública, la Nueva Gestión Pública – NGP, la Gobernanza, las asociaciones público-privadas y las redes; cada uno con un enfoque característico, así como con defensores y detractores. No obstante, para efectos del análisis aquí indicado, se propone ver el esquema reformador de la administración pública en Colombia, a la luz del movimiento denominado la Nueva Gestión Pública – NGP, no porque haya demostrado un éxito rotundo ni porque sea el menos criticado, sino por su clara orientación hacia la eficiencia y la eficacia, y porque

desde su propensión a asemejar cada vez más a las entidades públicas con las empresas privadas, permite acoger gran parte de las nuevas tendencias en modernización del Estado, como es el caso del Gobierno Electrónico (*E-Government*) y el Gobierno Abierto (*Open Government*), entre otras.

La NGP puede ser interpretada como la unión entre la *Nueva Economía Institucional* y las últimas oleadas del *Gerencialismo* existentes en el sector público (Merkle 1980; Hume 1981; Pollitt 1990, citados por Hood, 1991, p. 5) y asume que la aplicación de técnicas gerenciales del sector privado, en reemplazo de aquellas propias de la administración pública, conduce automáticamente a mejoras en la eficiencia y eficacia del servicio público.

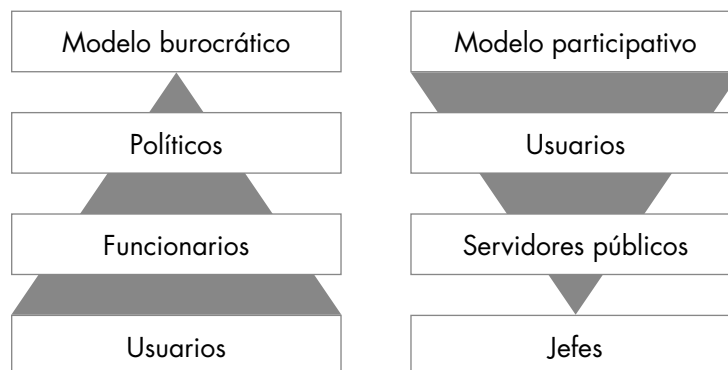
Osborne (2006), resume los elementos clave de la NGP como:

- Atención a las lecciones del sector privado;
- El crecimiento a partir de la “Gestión” y en la libre competencia de las organizaciones;
- Un enfoque en el liderazgo empresarial en las organizaciones de servicio público;
- Un énfasis en el control de entradas y salidas y en la evaluación de la gestión del desempeño y en las auditorías;
- La desagregación de los servicios públicos en sus más básicas unidades y un enfoque en la gestión de sus costos; y
- El crecimiento del uso de los mercados, competencia y contratos para la asignación de recursos y la prestación de servicios públicos (p. 379).

Las recientes reformas al marco jurídico, en principio, permitieron avanzar de unas estructuras burocráticas que tenían en su cúspide a los políticos (jefes que concentran el poder), en un nivel intermedio a los funcionarios (que ejecutan la función pública) y en la base de la misma a los usuarios (sujetos pasivos, gobernados y dependientes, que forman parte del entorno); a un modelo más participativo y humanizado que incorpora a los usuarios como prioridad, cuyas necesidades específicas deben ser satisfechas óptimamente por el servicio público; mientras al político-jefe se le identifica como una clase especial de servidor público que tiene como misión: aplicar el poder, no como capacidad de imponer su voluntad sobre otros, sino para representar y ejercer el poder político en la administración, constituyéndose en el medio para conseguir los objetivos que la coalición gobernante desea alcanzar (ver Figura 1).

Bajo estas premisas es posible, entonces, identificar en el cambio constitucional y normativo que ha tenido el país, algunas de las prácticas gerenciales incorporadas desde el sector privado, que deberían redundar en mejores resultados dentro del quehacer gubernamental y un mejor uso de los recursos públicos. La Tabla 1 presenta la comparación entre ambos sectores.

De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar la existencia de un sistema normativo que evidencia la aplicación de la NGP en Colombia, conllevando a una forma de organi-

**Figura 1.** Comparación de modelos de Estado: burocrático vs. participativo

Nota. Adaptado de (Orellana, 2004a, párr. 99).

zación con nuevos criterios que, según la Corte Constitucional, corresponden más bien al concepto de *Estado social servidor*, el cual genera un movimiento tendiente hacia la descentralización administrativa y hacia nuevas formas de delegación y desconcentración en la administración centralizada (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-722, 1999, p. 4).

La adopción de este modelo y de sus propuestas, en la administración pública colombiana, parece no bastar para que esta se consolide como la prueba fehaciente de lo que representaría para el Estado una gestión pública eficiente, eficaz y transparente; por el contrario, cada día se vive la contradicción de un gobierno que asume las medidas y herramientas que encuentra disponibles en el mercado con este ideal, pero que continúa obteniendo resultados tan pobres, lentos y costosos como si se mantuviese bajo la influencia de los problemas del modelo burocrático. Cabe mencionar que, ante el hecho de que el manejo de una amplia cantidad de recursos estatales recaiga sobre las organizaciones públicas y sus actores involucrados; también de forma paralela, más no oficial, se han extendido por todo el territorio nacional prácticas nocivas en el quehacer público, que han dado paso a una crisis de corrupción en el país, con casos que adquieren mayor resonancia, en función de los estamentos públicos y privados implicados, y según el monto de recursos desviados del erario público, para favorecer intereses particulares.

Se debe considerar que esquemas administrativos como la NGP constituyen modelos que presentan modos de ver situaciones específicas en la materia que tratan; y como tal, son representaciones simplificadoras de la realidad, que habrán de incorporar ciertas limitaciones, a fin de proponer aproximaciones válidas; y por tanto, si son juzgadas con literalidad técnica y conceptual, esto deberá hacerse para reconocer tales limitaciones, no para desvirtuar y subvalorar los aciertos. Aun cuando la tarea de comparar el funcionamiento del Estado con el de la empresa privada, por lo tanto, pueda parecer una labor abrumadora, especialmente con la compleja estructura que posee la administración pública colombiana, que aquí se resumirá en tres ramas del poder, distribuidas en tres niveles: nacional, departamental y municipal, y la suma de múltiples relaciones de contratación y subcontratación; a continuación se analizan dos aspectos importantes que han recogido parte de las críticas al modelo de la NGP, pero que tienen la capacidad de ilustrar, de

**Tabla 1.** Aplicación de prácticas del sector privado en Colombia

<b>Práctica gerencial</b>	<b>Norma asociada</b>
Capacitación y motivación del personal	Decreto 1227 de 2005. Sistema de estímulos e Incentivos para los empleados del Estado.
Control Interno	Ley 87 de 1993, Decreto Nacional 1826 de 1994, Decreto Nacional 1537 de 2001.
Descentralización	Constitución Política de Colombia de 1991
Reestructuración, reingeniería, adelgazamiento organizacional, desarrollo gerencial y modernización de entidades	Ley 489 de 1998. Sistema de desarrollo administrativo, incentivos a la gestión pública, democratización y control social de la administración pública, reestructuración de organismos y entidades, entre otros.
Estandarización, calidad de los servicios, mejora continua, auditoría de procesos y gestión del conocimiento, servicio centrado en el usuario - satisfacción del usuario.	Ley 872 del 2003. Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009.
Principios de la función gerencial	Ley 909 de 2004. Gerencia pública.
Gobierno abierto e incorporación de nuevas tecnologías	Decreto 2573 de 2014 (Estrategia Gobierno en Línea)
Gobierno corporativo	Ley 1474 de 2011 (Mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción)
Meritocracia – Profesionalización del personal	Ley 909 de 2004 (Carrera Administrativa). Decreto 2539 de 2005 (Competencias Laborales).
Organización basada en procesos	Modelo estándar de Control Interno MECI 1000:2014 – Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009.
Planeación estratégica – Gestión orientada hacia los resultados	Decreto 2482 de 2012 (Modelo Integrado de Planeación y Gestión). CONPES 2790 1995 (Gestión orientada a resultados).
Racionalidad y economía	Constitución Política de Colombia de 1991

*Nota.* Elaboración propia.

forma muy intuitiva, hacia donde se deben orientar los próximos esfuerzos reformadores: son ellos el concepto de cliente para el sector público y las relaciones de agencia.

### **a. El cliente - ciudadano**

Un primer elemento a considerar, que ha atraído a los críticos de este paradigma, es la falta de correspondencia entre el cliente de las empresas privadas y el de los usuarios de las organizaciones públicas. Algunas de las preocupaciones que giran en torno a ello es que la preferencia por un bien o servicio se manifiesta de forma individual en el sector privado versus a la forma colectiva sector público (Alford, 2002, p. 3); el pago directo

de un precio por el producto/servicio recibido en un mercado frente a la contribución colectiva para financiar la producción del servicio público, incluso de forma coercitiva (Alford, 2002, p. 5) y (Orellana, 2004b, párr. 72); al respecto, Orellana hace énfasis sobre el hecho de que aunque:

(...) para algunos, el cliente de la empresa privada es el equivalente del usuario en el caso del servicio público. Esta equivalencia no corresponde ya que la empresa privada no está creada para el cliente, existe para el dueño o accionista. Su finalidad, sin duda alguna, es generar utilidades para esos entes. Además el cliente es el que genera la utilidad al pagar el precio, por ello es importante, pero como medio y no como fin, mientras que el usuario es el fin del servicio público. En segundo lugar el usuario es el propietario último y el financiador del servicio público ya que es el que, a través del sistema democrático, decide crear o cerrar el servicio público y al pagar los impuestos pasa a ser el propietario último del servicio...no importando aquí la proporción en que lo haga. En cambio el cliente, en ningún caso, va a pasar a ser el propietario, aunque compre muchísimo, sólo podría serlo si comprara acciones, lo que ya no haría en su función de cliente sino de inversionista.

No obstante, aunque en el pasado esta postura pudo tener su fundamento, cabe recordar que, en la actualidad, se aprecian unas relaciones bastante estrechas entre lo aquí descrito y el funcionamiento de las organizaciones de economía solidaria o sector cooperativo, como denomina el mismo Orellana (2004a, párr. 243) a este modelo que describe como una alternativa a la organización burocrática, especialmente en el sector privado, el cual está conformado por:

Personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general (Congreso de Colombia, 1998, p.2, art. 6).

Bajo estos principios, las organizaciones que no persiguen la obtención de lucro sino los beneficios colectivos, en las últimas décadas han logrado una madurez tal que sus asociados, además de participar en los rendimientos que generan las actividades económicas que realizan, también acceden, de forma preferente, a los múltiples servicios que las mismas ofrecen.

De este modo, se tiene un esquema de origen privado en el que los dueños gestores (asociados) pueden pasar a ser usuarios y viceversa, sin que ello implique renunciar a alguna de estas dos condiciones. Esto permite mantener la comparabilidad propuesta por la NGP entre ambos sectores (privado y público). En la Tabla 2, se realiza un paralelo con algunas similitudes inmediatas entre el funcionamiento de una organización cooperativa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Se utiliza como referencia para las características del modelo cooperativista, el documento guía para la elaboración de estatutos para pre-cooperativas de trabajo asociado de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2009, p. 10).



**Tabla 2.** Comparativo de roles entre el modelo cooperativista y el sector público<sup>2</sup>

<b>Sector Privado (Cooperativista)</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado (Cooperativista)</b>	<b>Sector Público</b>
<b>Cliente -Asociado</b>	<b>Usuario - Beneficiario</b>	<b>Asociado</b>	<b>Ciudadano<sup>3</sup></b>
Elige individualmente utilizar productos o servicios de la cooperativa, para satisfacer una necesidad privada que genera una demanda.	Recibe los bienes y servicios públicos puestos a su disposición, para la atención de sus necesidades, de acuerdo con la afiliación a un colectivo.	Debe cumplir las obligaciones estatutarias y reglamentarias de toda índole, al igual que realizar el pago de su aporte social.	Está en el deber de cumplir la Constitución y las leyes, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, y contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.
Ocasionalmente paga un precio por el bien o servicio (Puede existir diferenciación de precios según la afiliación).	Paga un precio o tarifa por el bien o servicio público, de acuerdo con las normas establecidas.	Tiene derecho a participar en la administración de la cooperativa, mediante el desempeño de cargos sociales <sup>4</sup> , así como en la planeación, organización, control y evaluación de su trabajo	Tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político <sup>5</sup> , y con ello en la definición de los bienes y servicios públicos que atienden necesidades colectivas y generan una demanda.
Envía señales directas o indirectas sobre su conformidad con el bien o servicio recibido.	Envía señales directas o indirectas sobre su conformidad con los bienes y servicios públicos que recibe.	Puede presentar proyectos, recomendaciones y demás iniciativas que tengan por objeto el mejoramiento de la Cooperativa y, en especial, de las actividades que se relacionen con su área de trabajo.	Puede tener iniciativas en las corporaciones públicas y enviar señales directas o indirectas sobre su conformidad con los bienes y servicios públicos.

2 John Alford (2002), en su análisis sobre el cliente del sector público, la agencia gubernamental actúa bajo mandato del gobierno representativo y no bajo la autoridad formal de la ciudadanía. Sin embargo, se elige incluir a la ciudadanía en el cuadro comparativo, siguiendo una concordancia con los argumentos posteriores de que, tanto gobierno representativo como gerentes públicos, son agentes que deben cumplir con las tareas que la ciudadanía les encomienda.

3 Se excluye de la comparación otras relaciones dadas entre ciudadanos y sector público, que se encuentran basadas en la obligatoriedad y la capacidad de coerción del Estado, propuestos por Alford y otros (Alford, 2002, p. 10), al considerarse que, en estos casos, la ciudadanía actúa como sujeto pasivo sobre el cual recaen acciones a petición de otros; visto así, si se considera el caso de un prisionero, éste no será visto como usuario con ocasión de su reclusión, pero sí en aquellos casos en que solicitan, en ejercicio de sus derechos, civiles y humanos, condiciones locativas y de trato que mejoren su calidad de vida y su dignidad.

4 Se asocia el desempeño de cargos en actividades directivas, ya que sin pretender ser exhaustivo en la comparación, también cabe resaltar que se da el caso en que el asociado de la cooperativa ocupa un puesto de trabajo, en cumplimiento de su objeto social, a cambio de la correspondiente compensación económica, algo que sería comparable al momento en que un ciudadano ejerce un cargo como servidor público y ello configura un rol diferente.

5 Constitución Política de Colombia, artículo 40.



Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público	Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público
Cliente -Asociado	Usuario - Beneficiario	Asociado	Ciudadano <sup>3</sup>
Determina la supervivencia de la firma, con su aceptación o rechazo de productos o servicios.	Hace parte de la población que conforma la demanda directa de bienes y servicios públicos que promueven el progreso y el crecimiento económico, social, cultural educativo y de salubridad, que constituye la razón de ser de la Función Pública <sup>6</sup> .	Tiene derecho a ser informado de la gestión de la Cooperativa, sus desarrollos técnicos, avances y perspectivas de la actividad empresarial, la situación económica y sus resultados, así como de cualquier proyecto o decisión de trascendencia para el futuro de la misma.	Tiene derecho a conocer el Plan de Acción vigente de cualquier entidad del Estado que presente los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de los proyectos de inversión junto al informe de gestión del año anterior.
		Está facultado para fiscalizar la gestión de la Cooperativa, en las condiciones y términos previstos, así como interponer ante las personas y organismos competentes quejas fundamentadas por infracciones o irregularidades en la Cooperativa.	Tiene derecho ciudadano de vigilar y realizar control social a la función pública del Estado, cuya oferta de bienes y servicios deben estar orientados a mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Nota. Elaboración propia.

Es posible extraer aún más coincidencias entre estos casos, pero lo que se pretende señalar aquí es que, en concordancia con Alford (2002) y su concepto de *intercambio social*:

Las contribuciones de los clientes de una organización son más amplias que la simple obtención de ingresos para la misma (...). Dicho de otro modo, las agencias públicas tienen un incentivo operacional para estar atentas a las necesidades de sus clientes (p. 13).

Este planteamiento es parecido para las empresas privadas creadas con el objetivo de generar valor para sus propietarios, dado que en el competitivo entorno actual, las compañías desaparecen si no generan valor para sus clientes y lo constituyen en una de sus principales razones de existir. Hammer (2002) lo argumenta afirmando que:

Si la forma de trabajar de la empresa ha sido diseñada para su propia comodidad, y no para comodidad de sus clientes, estos deberán sufrir las consecuencias; y, a largo plazo, también las acusará la empresa. Cuanto más difícil resulte trabajar con una empresa, mayor será la carga y los costes que impone sobre sus clientes y, desde luego, menos competitiva será esa empresa (...). En la economía de cliente, ser ECLQEFT (Empresa con la que es fácil trabajar) no es una opción. Es un requisito para la supervivencia (p. 31).

Similar caso se constituye entonces en el sector público colombiano, cuyo marco normativo propende por el mejoramiento de la gestión pública, para que la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población, expresados en los planes de desarrollo, orientándolas hacia una cultura de la gestión pública enfocada en resultados, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración, procurando permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos (DNP, 1995, p. 2).

<sup>6</sup> Tomado a partir de la definición de "Función Pública" del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP 2014, p. 15).

Se establece así que la misión del Estado Social de Derecho es servir eficiente y oportunamente a la comunidad y fortalecer el derecho de la sociedad civil a exigir resultados de la gestión pública, al tiempo que se crea un esquema flexible para configurar la prestación servicios adecuadamente, haciendo responsables a la gerencia por la calidad de los mismos, debiendo éstos rendir cuentas por su desempeño (DNP, 1995, p. 3).

Del mismo modo, a pesar de que las empresas públicas no enfrentan competencia como ocurre con las privadas, las actuales bases normativas de la gestión pública hacen que el Estado tenga la capacidad para intervenirlas, reformarlas o suprimirlas; lo que las obliga, de igual forma, a actuar con eficacia y generar *valor público*, entendido como el valor creado por entes gubernamentales para los ciudadanos, al garantizarles sus derechos como individuos y como sociedad, satisfaciendo demandas colectivas y pres-tándoles servicios con calidad; lo que a su vez genera mayor legitimidad y confianza en el gobierno (Moore, 2006, p. 15).

En este sentido, la Sociedad Civil, al erigirse como ciudadanía constituyente del Estado, pasa a tener un rol central que desempeñar en el mejoramiento de su propia calidad de vida, lo cual se da a través de su relación con sus representantes en el gobierno y los establecimientos oficiales creados para obtener los bienes y servicios que demanda la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, este rol de *ciudadano* que la Constitución Política de Colombia de 1991 buscó fortalecer, mediante la práctica de la democracia participativa, ha estado mayormente orientado al ejercicio electoral y al sostenimiento de la nación, con tributos y contribuciones, desconociendo que la Carta Magna también le reconoce y le otorga a la población el poder sobre el Estado y sus destinos, al declarar la “Soberanía Popular” en el sentido que lo ha expresado e interpretado la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-245, 1996, p. 1).

Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.

Esta situación, en particular, llama la atención de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) el cual afirma que:

No hay duda sobre que la democracia electoral se ha expandido y consolidado desde la década de 1990. Sin embargo, como lo han constatado los informes sobre democracia en la región (publicados por el PNUD en 2004 y 2010), existen todavía preocupaciones sobre la calidad de esas democracias, más allá de la posibilidad que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de depositar un voto (p. 5).

De este modo, lo que se evidencia en la actualidad es una sociedad civil que se muestra distante de los procesos políticos y de Estado, lo que no le posibilita desempeñarse como directa responsable de los recursos del Estado y beneficiaria directa del producto de la gestión pública; por el contrario, traslada esta responsabilidad a la administración pública, constituyéndose en un importante fallo en el cometido de implementar apropiadamente la NGP en Colombia, algo que nos lleva a la discusión del segundo elemento crítico.



## b. Las relaciones de agencia en lo público

Para describir mejor este fallo, se apelará a la misma posibilidad que brinda la NGP de comparar las organizaciones públicas con las privadas, para introducir otros conceptos ofrecidos por la *Nueva Economía Institucional*.

De acuerdo con Ronald Coase (citado por Tarzijan, 2003, p. 11) y su *Teoría de la firma*, las empresas privadas son creadas siempre que se detecta una posibilidad de mejora en la eficiencia, buscando un balance entre los costos de intercambiar bienes y servicios, a través de los mercados, y los costos de coordinar internamente las actividades para producirlos. Por el contrario, las entidades públicas tienen su origen en el sistema legislativo, que determina que a través de ellas se obtendrá una mayor eficacia en el logro de los fines del Estado; sin embargo, en todos los niveles de actuación de la administración pública, estas también están sujetas a conflictos con la toma de decisiones, los costos de transacción, la coordinación interna, los conflictos por el control sobre los recursos y la separación de la propiedad, como en el caso de la empresa privada; haciendo referencia este último al caso en el cual nos centraremos, que consiste en la diferencia y el distanciamiento que existe entre quien es propietario de los recursos y quien los administra.

Algunos autores destacan que los principios de la NGP provienen de dos enfoques principales; uno positivista y de estilo gerencial, centrado en el liderazgo, el emprendimiento, la innovación, la confianza y la creatividad inherente del personal, el cual solo debe ser liderado y motivado adecuadamente; y el otro, de enfoque economicista, centrado en la desconfianza y en procurar la construcción de un sistema racional de incentivos y penalidades para hacer que los administradores – gerentes realmente gerencien. Otros escritores, como Ferlie y Geraghty, (2005) (citados por Pollit y Bouckaert, 2011), distinguen entre dos versiones de NGP: una suave, que prioriza la orientación al cliente y hacia la calidad, y otra dura que enfatiza en el control a través de la medición, la recompensa y los castigos (Pollit y Bouckaert, 2011, p. 10).

Según se puede apreciar a partir de la normatividad asociada con la aplicación de un modelo de NGP en Colombia, esta combina elementos propios de los distintos enfoques, al contar con medidas que promueven la motivación y el desarrollo del personal, al igual que otras prácticas gerenciales, pero también con mecanismos de sanción aplicables a quienes quebranten las leyes. Dado que la función administrativa del Estado se vale de la aplicación de la desconcentración, la delegación y la descentralización de funciones, como herramientas, la información entre los niveles jerárquicos de autoridad y delegación se puede tornar incompleta, imperfecta, insuficiente o distorsionada; y con ello, asimétrica.

Así, desde una postura economicista centrada en la desconfianza, esta asimetría en la información conduce a un desconocimiento de las motivaciones que subyacen en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos públicos, así como en una pérdida de control sobre los resultados esperados de cada gestión. A esto se le denomina *Teoría de la agencia*<sup>7</sup> o del *Principal-Agente*, propuesto por Berle y Means (1932) (citado por

7 Esta teoría define una *relación de agencia* como un contrato bajo el cual una o más personas (El Principal) contrata(n) otra persona (El Agente) para desarrollar algún servicio a su nombre, lo que implica



Tarziján, 2003, p. 162) para referirse a la separación entre la propiedad y el control de una empresa.

Como este tipo de relaciones se da en todas las organizaciones (Jensen y Meckling, 1976, p. 310), aquí se propone aplicarla al caso de la administración pública, pero para simplificar el análisis, se hará referencia a los entes territoriales conformados por los 32 departamentos y 1.103 municipios que, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforman la Nación, sin extenderse en detalles referentes a los demás entes públicos o de economía mixta descentralizados.

Bajo este enfoque, se definen los siguientes actores: i) La sociedad civil (propietaria, en su soberanía, de los recursos del Estado por mandato constitucional) que hace las veces de Principal y; ii) como Agentes se tiene a: gobernadores, alcaldes y directivos que se desempeñan como delegatarios del primero en la administración de los entes territoriales. Estos mandatarios tienen la facultad de nombrar y contratar colaboradores que, directa o indirectamente, contribuyen al desarrollo de la función pública, quienes a su vez se suman en esta relación también como Agentes.

El conflicto de agencia que se genera con la delegación, es que los Agentes no son dueños de las entidades públicas que les son encomendadas, ni de los recursos con los que las mismas cuentan, sino que actúan en representación del Principal, para cumplir su mandato, que son los fines esenciales del Estado. Al existir una brecha de espacio y conocimiento entre el Principal y los Agentes, el primero no puede tener certeza de que los últimos vayan a dedicar todo su esfuerzo y cuidado a administrar las entidades y los recursos, como si fueran propios. Es decir, que los Agentes vayan a tomar las decisiones que maximicen la función de beneficio social del Principal, en lugar de buscar maximizar su propia función de utilidad.

### **III. Control y alineación de intereses entre el Principal y el agente público**

Al igual que ocurre con las organizaciones privadas, la situación antes descrita obliga a buscar formas de contrarrestar el riesgo de que los Agentes Públicos descuiden los propósitos de la delegación. La teoría plantea que el Principal procura controlar las divergencias con relación a sus intereses, estableciendo los incentivos apropiados para el Agente e incurriendo en costos de monitoreo diseñados para limitar las actividades descarriadas del Agente (Jensen y Meckling, 1976, p. 309); así como contratos que tiendan a considerar los posibles escenarios de desvío. A continuación, se enuncian algunos mecanismos que, en este sentido, contempla la legislación colombiana para el sector público y de economía mixta.

---

delegar cierta autoridad para la toma de decisiones en el Agente. Si ambas partes son maximizadoras de utilidad, hay una buena razón para creer que no siempre el agente actuará en el mejor interés del principal. (Jensen y Meckling, 1976, p. 308).

### a. Medidas de monitoreo para evitar desvíos del Agente

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece algunas herramientas que contribuyen a la labor de monitoreo o supervisión por parte del Principal, como son:

- Los mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.
- El Control Interno: que establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, incorporando un sistema de control interno que se ejercerá en los términos que la ley 87 de 1993 señala.
- Las normas orgánicas de presupuesto (departamentales y municipales).
- Los Organismos de Control:
  - o La Contraloría General de la República y las territoriales, responsables de ejercer el control fiscal;
  - o La Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, que vigilan el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
  - o La Defensoría del Pueblo que vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.
  - o Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales:
    - Asamblea Departamental: Es la corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control político sobre la administración departamental.
    - Concejo Municipal: Es la corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control político sobre la administración municipal.
    - La Rendición de Cuentas que da aplicación del principio de publicidad decretado para el ejercicio de la función pública.
    - Las Veedurías Ciudadanas, como un mecanismo de organización ciudadana para ejercer vigilancia de la gestión pública (artículo 207 Constitución Política 1991 y Ley 850 de 2003).

### b. Mecanismos de incentivos para incrementar el esfuerzo del agente

- Carrera administrativa: Los empleos en las entidades del Estado son de carrera, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, y los de trabajadores oficiales. Esto brinda a los agentes estabilidad en el empleo, salarios competitivos, posibilidad de ascensos temporales y acceso a capacitación.

- **Formación y capacitación:** Acceso a procesos que, además de contribuir al mejoramiento institucional, promueven el desarrollo integral de los empleados públicos y les permiten elevar su nivel de compromiso, con respecto a las políticas, los planes y los objetivos del Estado, desde la respectiva entidad.
- **Incentivos:** Orientados a reconocer los desempeños individuales de los mejores empleados, en cada uno de los niveles jerárquicos que conforman, así como el de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.
- **Estímulos:** Establecidos para elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados públicos, en el desempeño de su labor, y contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.

### c. Contratos para especificar obligaciones y remuneración

En los empleos con el Estado, la norma establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y ningún servidor público ejercerá su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución, y desempeñar los deberes que le incumben. Sin embargo, debido a la incapacidad del Principal de observar todas las acciones realizadas por el Agente, así como de establecer la relación directa de éstas con la generación de beneficios o pérdidas al final del ejercicio, pueden presentarse casos de oportunismo en los que el Agente tome ventaja de su situación privilegiada y se desvíe de sus obligaciones contractuales, siendo el Principal quien asume los costos, ineficiencias y demás consecuencias negativas derivadas de ello. A esto se le denomina “riesgo moral” y su mayor frecuencia e impacto en el sector público se puede establecer con relación a los Agentes del nivel directivo o gerencial, quienes por el grado de discrecionalidad y autoridad que se les concede, tienen mayor injerencia y responsabilidad en el éxito o fracaso de la gestión. Por tal motivo, para evitar este riesgo, se debe procurar establecer contratos que vinculen las transferencias del Principal (recompensa o penalidad) de acuerdo con los resultados observados.

Sin embargo, en el caso de los contratos establecidos con los Agentes directivos de los entes territoriales, se hacen las siguientes apreciaciones:

Gobernadores y alcaldes:

- Su selección es mediante procesos de elección popular. Esto no garantiza la aplicación y prevalencia de criterios meritocráticos de evaluación de competencias para el ejercicio del cargo, pudiéndose materializar el riesgo de *selección adversa* que implica la escogencia de alguien no apto para el ejercicio del cargo, por la falta de información.
- Su vinculación es por tiempo fijo (cuatro años), sin reelección (renovación del contrato) inmediata. Esto no genera incentivos en términos de estabilidad laboral, ni continuidad en los planes y procesos de la respectiva entidad. Se estima conveniente la existencia de un mecanismo de vinculación, por tiempo indefinido, con una per-



manencia condicionada al cumplimiento de las metas establecidas por el principal, mejorando el alineamiento entre los objetivos e intereses de las partes.

- La remuneración fija que incluye salario, gastos de representación y bonificación de dirección, es establecida mediante decreto nacional, lo que a la fecha no permite la vinculación de la misma con la obtención de los resultados esperados por el Principal; de tal forma que, en la actualidad, es percibida automáticamente por el Agente público, independientemente de las decisiones que tome y de las acciones que realice.

Estas características de los contratos realizados con los mandatarios territoriales favorecen la actuación oportunista y la aparición del riesgo moral en perjuicio de los intereses del Principal.

Vale la pena añadir que una situación similar sucede con los integrantes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, quienes ejercen el control político a gobernadores y alcaldes, respectivamente, en representación del Principal; lo que también supone una relación de agencia que presenta, igualmente, inconvenientes para la generación de esfuerzo, la continuidad de los procesos de monitoreo y el alineamiento de los intereses del Principal con los entes de control.

#### **d. Secretarios de despacho, gerentes públicos y otros cargos de dirección:**

- Su selección y vinculación se realiza mediante la modalidad de “Libre nombramiento y remoción” para la que se recomienda, pero no se exige, la aplicación y prevalencia de criterios meritocráticos de evaluación de competencias para el ejercicio del cargo.
- Su vinculación es por periodo de tiempo indeterminado, pero a discreción del nominador (Gobernador o Alcalde), lo cual hace que los intereses de estos agentes se encuentren más alineados con los de los mandatarios territoriales que con los del Principal. Tampoco incentiva la estabilidad en el trabajo, ya que pueden ser removidos del cargo, independientemente de los resultados de su gestión, lo que repercute negativamente en la continuidad en los planes y proyectos que estos emprendan.
- La remuneración es fija y no está vinculada a la obtención de los resultados esperados por el principal, por lo que es obtenida independientemente de sus decisiones y acciones.

Tal como en el caso anterior, estas características de los contratos realizados con los Directivos Públicos territoriales favorecen la actuación oportunista y la aparición del riesgo moral, en perjuicio de los intereses del Principal.

No obstante lo anterior, el Principal deberá tener presente que, en el caso de los mecanismos de control, en su mayoría recaen sobre otras entidades públicas, que a su vez son Agentes; así que tendría que establecer igualmente mecanismos de monitoreo o de incentivos para evitar que estas se desvíen de su misión. Del mismo modo, es de considerar que cualquiera de estas medidas de monitoreo e incentivo generan costos al Principal y que es casi imposible eliminar el riesgo por completo. Tal como lo plantea



Tarziján (2003):

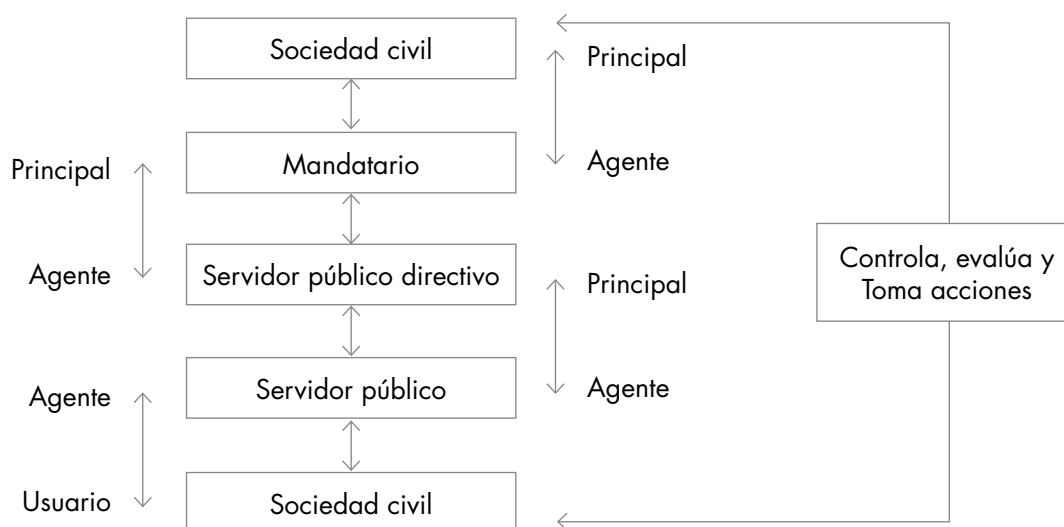
(...) el Agente podría destinar recursos a garantizarle al Principal que no tomará acciones que lo dañen (*bondingcosts*). Sin embargo, incluso si el Principal y el Agente hacen esfuerzos (generalmente contractuales, como un determinado mecanismo de compensación) para disminuir los costos de agencia en su relación, es muy probable que subsista alguna divergencia entre los intereses de ambos que provoque la mantención del problema de agencia (p. 163).

#### IV. Un cambio de dirección en las reformas al Estado: la sociedad civil como “actor principal”

En las secciones anteriores se ha planteado que la administración pública colombiana ha incorporado, a través de sus recientes reformas administrativas, los principios de la NGP, lo que orientaría su gestión al cumplimiento de los fines del Estado, soportada en un desempeño eficiente y eficaz. Sin embargo, a pesar de que las organizaciones públicas se han venido profesionalizando y de que se disponen de mecanismos de incentivo y motivación, para potenciar el esfuerzo de sus Agentes hacia el logro de los objetivos establecidos en las normas y planes de desarrollo; se debe reconocer la existencia de conflictos de intereses entre dichos Agentes, y entre estos y el Estado, representado en su población civil, por la denominada separación entre propiedad y control (ver Figura 2).

Es por ello que se ve la necesidad de que la sociedad civil adopte, desarrolle y mantenga un rol de soberanía estatal, incidiendo más en los procesos de planeación, evaluación y control de la gestión pública; y tomando las decisiones y ajustes respectivos, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos como Estado Social de Derecho; toda vez que sin el ejercicio de este control, tanto los planes de desarrollo que se formulen como las gestiones que se realicen en pro de ellos evidenciará los intereses y el parecer de quienes fueron delegados y producirán unos resultados que, a discreción de estos, podrán o no coincidir con los propósitos de progreso esperados por la sociedad. Este cambio hacia una democracia más participativa, consciente e interesada en los resultados de la gestión pública, al asumir los recursos públicos como propios, sería congruente con la aparición del *Estado Inteligente* propuesto por Kliksberg (1998, p. 161). Posiblemente no se de en el corto plazo y de forma generalizada, dado que implica inicialmente el reconocimiento, por parte de la ciudadanía, de que este cambio de actitud es importante para el logro de beneficios individuales y colectivos, toda vez que redundaría en el desarrollo social, económico y sustentable del país. A partir de allí, se deben generar nuevos valores, capacidades y conductas que harán posible su implementación. Para ello, se requiere la construcción pluralista de una agenda de trabajo orientada al logro de este propósito, lo que a su vez demandará la organización de los distintos grupos poblacionales, desde lo local y con miras a superar las brechas territoriales que persisten en la actualidad.



**Figura 2.** Relaciones de agencia en lo público

Nota. Elaboración propia.

Una alternativa para emprender esta tarea sería promover el establecimiento de una política pública<sup>8</sup> para el fortalecimiento de la democracia y el control social, la cual tendría que ser motivada y defendida, principalmente, por la misma sociedad civil que, en ejercicio de su soberanía, pasa a asumir la dirección del Estado, buscando reforzar los mecanismos que regulan el accionar de sus instituciones públicas y los Agentes.

Entre los temas que se proponen para ser analizados con esta finalidad, se encuentran:

- Implementación en el sistema educativo de programas o cátedras sobre democracia participativa, gestión pública orientada a resultados y control social vía veedurías ciudadanas.
- Análisis de la vinculación de mandatarios y gestores públicos, por periodos indefinidos, con permanencia y remuneración sujeta parcialmente al cumplimiento de metas, en aras de alinear mejor sus objetivos con los fines del Estado.
- Revisión y ajuste de planes de estímulos e incentivos, orientándolos al cumplimiento de metas del Estado.

Luego de ser analizados estos y otros aspectos, por parte de los grupos poblacionales impulsores, podrían ser presentados ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para obtener el compromiso del gobierno en su implementación, ratificándolo bajo un Documento CONPES de política sectorial o regional, dando cuenta del cumplimiento de los criterios que para ello se establecen.

8 Llevar a la práctica una política pública en este sentido deberá procurar superar retos que han sido identificados en la formulación e implementación de este tipo de ejercicio de diagnóstico y planeación en el país. Ver Arroyave (2010).

Finalmente, sería necesario efectuar la evaluación de las acciones tomadas, los cambios generados y su impacto con relación al cumplimiento de los objetivos y metas estatales; y con ello evaluar el éxito o fracaso del enfoque basado en la NGP.

## Conclusiones

Afrontar los retos que tienen los países en la actualidad y particularmente Colombia, para generar desarrollo humano enfocado en sus habitantes, erradicando la pobreza real y mejorando la calidad de vida de la población, exige repensar la forma cómo el ser humano se relaciona con su especie y con un entorno de capacidades limitadas que demandan formas creativas y alternativas de vivir en armonía, equidad y libertad. Este país ha logrado plasmar, en sus normas, algunas libertades como la soberanía del pueblo, los mecanismos de participación y los deberes de la función pública, que son de gran relevancia para el desarrollo y que, en el presente, deben ser capitalizados para evitar el estancamiento y aún peor, el deterioro social, ambiental y económico de la nación.

Tal importancia se hace evidente al considerar la reforma de un Estado como el colombiano, a cuyo aparato gubernamental le corresponde la administración de gran parte de los recursos disponibles para el desarrollo presente y futuro del país. Por eso, conscientes de que así como el mercado presenta fallos que deben ser controlados con la acción del sector público, éste a su vez presenta fallos que, en las últimas décadas, se han tratado de contrarrestar con la adopción de los principios característicos de la NGP. Surge la necesidad, entonces, de que se consolide un tercer sector integrado por una sociedad civil responsable y bien informada, que contribuya a la superación de los fallos del Estado. No se trata de un nuevo sector, ya que siempre ha estado presente, sino de uno que aún no se ha cohesionado para ejercer las libertades y responsabilidades que le fueron otorgadas a partir de la Constitución de 1991, que ponen de manifiesto el rol que debe asumir en la planeación y el control de la consecución de sus fines esenciales; el no hacerlo podría considerarse como un fallo no del sector público, sino de la sociedad civil.

La literatura en la materia ha estado bastante orientada hacia el desarrollo y la mejora del sector privado y de la administración pública y, pese a que se ha tratado moderadamente la participación ciudadana en los últimos años, aún no se desarrolla un consenso sobre el tipo de participación que ésta debe ejercer, para buscar y alcanzar la prosperidad general en el país; por tal motivo, aquí se ha dejado consignada una propuesta y una invitación a extraer, de las prácticas administrativas y sociales disponibles, sean o no paradigmas, aquellos elementos positivos que conduzcan al funcionamiento eficiente, eficaz y transparente de cada uno de los sectores que componen la nación.

Mediante la revisión de los principios de la NGP resultó posible ver más allá de las limitantes que en el pasado le restaron importancia al modelo para que, a partir de allí, se continúen extrayendo aplicaciones del mismo, como el hecho de que la ciudadanía adopte *prácticas gerenciales* para construir y aplicar las herramientas y metodologías que le permitan ejercer un apropiado control social a la gestión pública, con sus múltiples Agentes, a fin de obtener los resultados esperados de la provisión de los bienes y



servicios públicos, a través de la aplicación de una Nueva Gestión Ciudadana.

Luego de considerar las diversas relaciones de agencia que se dan entre población civil y administración pública, así como los controles existentes en la regulación del país, se hace evidente que la ciudadanía debe tomar una postura vigilante y controladora de la alineación de las acciones de los agentes, con relación a sus intereses. Tal como lo plantean Millán y Natal (2006, p. 22):

Si la sociedad es uniforme y los intereses muestran un alto grado de homogeneidad, que se traduce en un bajo grado de fragmentación política, el principal puede asemejarse a propietario único de un negocio o a una asamblea de accionistas que tiene como objetivo exclusivo la maximización de las ganancias. En esta modalidad, la *accountability* tenderá a especializarse y a desarrollar conocimientos técnicos, que le permitan discernir la relación entre el desempeño del agente y los resultados obtenidos por su gestión. Esto no supone la ausencia de pluralidad sino más bien el hecho de que ha mediado un pacto social que desembocó en un conjunto mínimo de acuerdos en torno a lo que, en el largo plazo, es lo más importante para el bienestar común.

Esta ciudadanía habrá de establecer, de manera coordinada, los criterios para la rendición pública de cuentas, de forma que se minimice la asimetría en la información, de forma tal que se puedan verificar las gestiones, en procura de las metas establecidas, evaluar directamente el desempeño de los Agentes, incluso las de aquellos que ejercen control sobre otros agentes, y corregir los problemas derivados de las decisiones políticas y de administración pública, en términos de eficiencia, economía y bienestar general de la sociedad. Del mismo modo, deberá participar activamente en la formulación de planes de desarrollo y de políticas públicas, para llegar a acuerdos de forma colectiva; acuerdos que, en suma, podrían beneficiar a la población como un todo, generando capacidades que contrarresten las posibles pérdidas por disputas políticas y partidistas, en torno a intereses en conflicto, así como la tendencia oportunista a comportarse como *free-riders*.

Esta tarea no debe continuar delegándose, puesto que las anteriores delegaciones no han logrado superar las desigualdades socioeconómicas que han existido en el territorio, toda vez que se ha permitido un amplio margen de oportunismo por parte de los Agentes, alcanzando niveles de corrupción insostenibles para el Estado; mientras la sociedad civil se ha abstraído del control de la utilización de los recursos públicos, poniendo en riesgo la viabilidad de la nación.

En este sentido, la academia y los medios de comunicación se vuelven herramientas poderosas para difundir el conocimiento y la formación de estos principios en la población, llevando a cabo investigaciones aplicadas y transferencia de saberes que contribuyan en el proceso de generación de capacidades para fortalecer el ejercicio y la defensa de los derechos políticos y civiles en la sociedad colombiana, la generación de acuerdos y consensos que se traduzcan en la planeación y la consecución de los ideales de desarrollo.

## Referencias

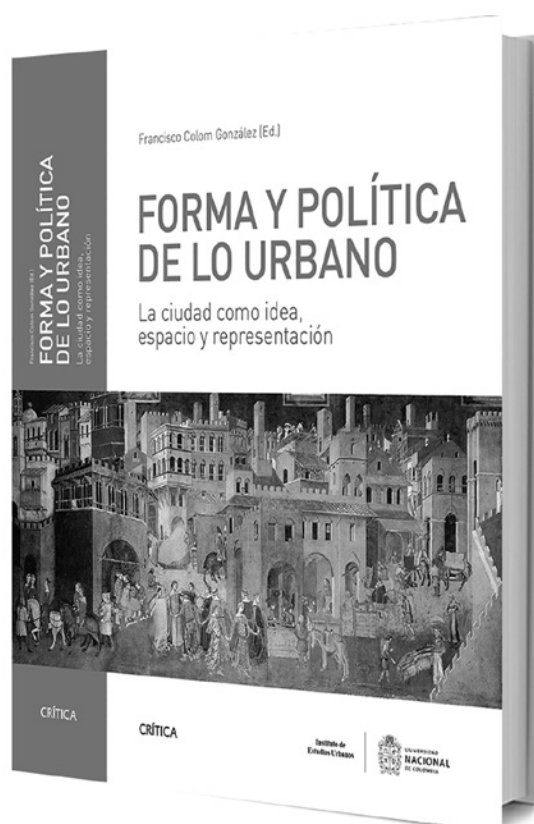
- Acemoglu, D. y James, R. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona. Planeta.
- Alford, J. (2002) Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social. *Public Administration Review*, May. – Jun. 2002, Vol. 62, Nro. 3.
- Arroyave A. S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum*, Volumen 1, Número 1, p. 95-111. Recuperado a partir de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Bushnell, D. (2012). *Colombia: Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá. Planeta.
- Constitución Política de la República de Colombia. (Const). 1886. Derogada
- Constitución Política de la República de Colombia. (Const). 1991.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia C-245 de 1996*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-245-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1999). *Sentencia C-722 de 1999*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-722-99.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (2014). *Guía de usuario del Sistema Único de Información de Trámites*.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (1995). *Documento CONPES 2790: Gestión pública orientada a resultados*. Bogotá. Recuperado de <https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Documentos/2790.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país*
- Hammer, M. (2002). *La Agenda*. España. Deusto S.A.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Jensen, M, C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Kliksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LXII, núm. 229. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/49163/44209>
- Kliksberg, B. (1999). *Hacia una gerencia social eficiente en América Latina*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas - GAPP. Nro. 15, May.-Ago. (Medellín). Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=190&path%5B%5D=190>
- Millán, H. y Natal, A. (2006). La rendición de cuentas a la luz de la teoría – Agente Principal. México. *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*. Núm. 10. El Colegio Mexiquense. Recuperado de <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-nuevo-institucionalismo/133-dn0100409/file>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 34. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0052203.pdf>
- Orellana V. P. (2004a). *Contra la Burocracia, cap ii: Modernización y Burocracia*. Apuntes de clases sobre la modernización de la gestión pública. Recuperado de <http://www.probidadenchile.cl/wp/?p=270>



- Orellana V. P. (2004b). *Contra la Burocracia, cap. iii: Las mega tendencias en administración*. Apuntes de clases sobre la modernización de la gestión pública. Recuperado de <http://www.probidadenchile.cl/wp/?p=272>
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3). 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post-NGP en américa latina: balances y desafíos pendientes. *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y pedagogía en la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público"*. Mayo, 2013, Santiago, Chile. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20postNGP.pdf>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. New York. Oxford University Press Inc.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia Rural: Razones para la esperanza*. Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*. Colombia. Nuevas Ediciones S.A.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Planeta.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2009). *Documento guía para la elaboración de estatutos para precooperativas de trabajo asociado*. Recuperado de: <https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/guia-estatutos-cooperativas-de-trabajo-asociado-supersolidaria-sep-09.pdf>
- Tarziján, J. (2003). *Revisando la teoría de la firma*. *Abante*, 6, (2), 149-177.



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



### **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 receptáculos 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  
y de la Editorial Planeta.

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

**Sección:**  
**Reseñas**  
**Reviews**  
**Comentários**

---





**Revista Ciudades, Estados y Política.** 3 (3): 65-70, 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

## ***Alimentos para la ciudad. Historia de la agricultura colombiana.***

**(2015). Fabio Zambrano Pantoja. Bogotá.**

**Editorial Planeta. p. 256. ISBN 9789587752021**

**Food for the city. History of Colombian agriculture**

**Alimento para a cidade. História da agricultura colombiana**

### **Daniela García Mora**

Abogada y candidata a Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, de la Escuela Superior de Guerra. Investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos, IEU, Colombia. Correo electrónico: [dangarciamor@unal.edu.co](mailto:dangarciamor@unal.edu.co)

El presente libro de investigación, cuyo autor es Fabio Zambrano Pantoja, representa entre sus obras en este caso, un acucioso estudio sobre historia, esta vez, de la agricultura colombiana, donde analiza las transformaciones que han experimentado los alimentos en el país, desde la influencia ejercida por la dominación española hasta la actualidad.

Es así como introduce el texto, explicando el control que Europa impuso en el *intercambio colombino* y el impacto que este tuvo en el aumento de la producción de alimentos, dado el incremento de la oferta que devino por la creación de nuevas fronteras agrícolas, generando un imperialismo gastronómico que, a futuro, determinaría el desarrollo de la agricultura colombiana, marcado por avances agrícolas notorios, así como por la dislocación entre el campo y la ciudad, y el crecimiento urbano.

En el primer capítulo, que enfatiza en la herencia colonial, el autor analiza el impacto de las sociedades sedentarias establecidas en los altiplanos andinos que, dadas las discontinuidades cordilleranas, dificultaban el intercambio de alimentos, situación que impulsó el desarrollo de diferentes sistemas agrícolas fundamentales para el establecimiento de la sociedad. Tal desarrollo estuvo determinado por los avances del sector industrial y por el conocimiento de la agricultura europea que marcaría la pauta de la evolución de la agricultura en Colombia.

En este sentido, para Zambrano Pantoja “estas transformaciones en la producción y distribución de los alimentos posibilitaron el crecimiento de la población urbana, y, a su vez, este proceso de urbanización hizo posible la revolución agraria” (Zambrano, 2015, p. 31), la cual ofreció nuevos espacios para la difusión de las ideas modernas y para el desarrollo de la agricultura destinada a la exportación.

Refiriéndose entonces a la modernización de la agricultura, se mencionan los efectos negativos de la guerra de independencia, por el fallecimiento de los grandes pensadores ilustrados, quienes proponían cambios en las condiciones de producción, en la leva de

la mano de obra, en la destrucción de la riqueza acumulada y en el repoblamiento de los centros urbanos, como efecto de la guerra. Estas fueron situaciones que postraron al sector agrario y que llevaron al Estado a buscar alternativas como la exención en el pago de los impuestos de las plantaciones, el fomento de la agricultura y los préstamos para salir de la crisis. Tales medidas no fueron del todo efectivas, por cuanto solo se lograría un cambio de panorama con la agroexportación, a partir de 1850.

Por lo anterior, son las exportaciones y los mercados mundiales los que imponen las transformaciones agrarias. Dicho esto, en el camino de la modernización que ha recorrido Colombia, con tránsito lento durante el siglo XIX y en aceleración constante durante el siglo XX, para el autor la agricultura ha respondido a las exigencias que las transformaciones le han impuesto, generando cambios positivos y un nexo cada vez más fuerte entre esta y la industria. Finalmente, Zambrano reconoce en este capítulo que el eje del desarrollo continúa siendo andino, como lo fue durante el periodo colonial, alejado cada vez más de las economías agrarias exportadoras que se ubican en los puertos marítimos; afirma también que los diferentes esfuerzos por modernizar la agricultura se han estrellado con la realidad de un mercado interno fragmentado, en donde cada centro urbano tiene un estrecho contacto con su propio entorno rural.

En el segundo capítulo, el autor relata cómo las crisis del mercado mundial se convierten en motor del desarrollo económico, generando impactos positivos en la Nueva Granada a partir de 1850, anunciando el cambio en una economía exportadora que se inicia con el tabaco, pero muy pronto entra en una profunda crisis, dadas las recurrentes guerras civiles que conllevan a una crisis económica, social y del modelo de Estado, generando inestabilidad en todos los sectores de la sociedad.

Lo anterior impulsó la creación de la Sociedad de los Agricultores Colombianos, en 1871, que emergió ante el lento progreso de la agricultura de mercado, un aspecto que estaba muy diferenciado en el espacio nacional. Para 1887, la modernización agraria empezaba a generar dos brechas tecnológicas: La primera, por los avances de la agricultura en Europa, Estados Unidos y algunos países de América Latina, en donde los efectos de la mecanización del campo, la especialización de los cultivos, la aplicación de los abonos y el desarrollo de innovaciones tecnológicas transformaban radicalmente la agricultura y las relaciones campo-ciudad; y la segunda, entre la agricultura de la Sabana y la del resto del campo colombiano.

Ante esta situación se dan en Colombia significativos cambios institucionales que demuestran el apoyo del Estado frente a una agricultura contemporánea que daba paso a la asociación, la comunicación de las nuevas tecnologías y la enseñanza de la agronomía en las instituciones pedagógicas, las cuales, de manera visionaria, trazan el camino para el posterior desarrollo de la política estatal.

El autor aborda, en el tercer capítulo, las innovaciones de la agricultura, explicando cómo, si bien con el tabaco se inició la agricultura de exportación, este no introdujo cambios tecnológicos. Ante este hecho, fue el cultivo de café el responsable de las mayores transformaciones económicas y sociales del país, gracias a que sus exportaciones trajeron como resultado un sostenido proceso de modernización nacional que, aunque

no impulsó directamente el desarrollo de técnicas modernas en el cultivo, sí exigió procesos industriales en su beneficio. Así, se logró que esta primera expansión cafetera, que abarcó de 1864 a 1900, estuviera acompañada de una expansión de la ganadería, la cebada, los cultivos de caña, el maíz, la yuca, el plátano y el levante de mulas. También se dio la evolución de los caminos empedrados, la consolidación de la navegación y la construcción de algunos ferrocarriles.

En consecuencia, ante la crisis que produce la guerra de los Mil Días, se da en 1904 la creación de la Sociedad de Productores de Café, con el propósito de tratar los problemas relacionados con el cultivo, el beneficio y la exportación del grano. Dicha creación ayuda al país a sobreponerse frente a la crisis y a iniciar, rápidamente, una etapa de transformación en donde Colombia se consolida como uno de los mayores exportadores mundiales de café suave. Y aunque para ese entonces se había producido un traslado del cultivo de café de Cundinamarca a la región antioqueña, lo cierto es que, según Zambrano, el peso de Cundinamarca como centro de la agricultura nacional se remonta a la Colonia y constituye una de las grandes continuidades históricas de Colombia.

En este sentido, el autor es claro en mencionar que:

El proceso de urbanización que vivió el país en ningún momento se detuvo por causa de las ineficiencias del sector agrario: si bien hubo tropiezos en algunos sectores, y destiempo entre los ritmos de este fenómeno de urbanización y de las demandas de la industria, fueron más los encuentros que los desencuentros en las relaciones entre lo rural y lo urbano (Zambrano, 2015, p.93).

De otro lado, se realiza un análisis de las dinámicas de los diferentes productos agrícolas; se menciona cómo, durante los siglos XIX y XX, el banano se convirtió en el éxito exportador del Caribe, pero fue la Segunda Guerra Mundial y la plaga de la sigatoka la que hizo que las exportaciones cayeran, que este entrara en una profunda crisis y no alcanzara los niveles de producción obtenidos en décadas anteriores.

Respecto a la caña de azúcar, el autor indica cómo, a finales del siglo XIX, esta era liderada por dos focos dulceros, ubicados en Zapatoca, Santander y Chaguaní, Cundinamarca. Para esta época aún no se refinaba el azúcar, lo cual cambió con la fundación de los ingenios azucareros en Palmira y Cartagena, los cuales empezaron a surtir parte de los mercados internos, compitiendo con los pequeños productores.

La producción de arroz, por otra parte, no era suficiente dado que recurría a las importaciones. Sin embargo, a partir de 1916, la oferta interna se incrementa y se inicia la sustitución del arroz importado. El cacao no tuvo la misma suerte, puesto que desde mediados del siglo XIX empezó a mostrar síntomas de agotamiento, hasta desaparecer en varios lugares, al igual que el trigo, que no logró abastecer la creciente demanda, razón por la cual las importaciones de harina norteamericanas se convirtieron en una práctica común para la época. No obstante, la crisis de los años treinta –y con ella la Ley de emergencia, que incentivaba la producción– salvó a los cultivadores de trigo, como a toda la agricultura.

Finalmente, respecto al tabaco, el autor reconoce que, si bien este inauguró la agricultura de exportación colombiana en 1850, no logró resistir la competencia de las plantaciones del sudeste asiático y nunca más se recuperó. Una situación diferente a la ocurrida con el algodón, que también bajó su producción por la instalación de nuevos telares y el impulso de la industrialización, pero que con la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y el cierre de las importaciones, obligó a las textiles a consumir el algodón nacional, y en general, abrió la puerta al abastecimiento interno, tanto de alimentos como de productos industriales.

En el cuarto capítulo, Zambrano enlista los cultivos permanentes como base de la nueva agricultura, los cuales tomaron fuerza en los primeros años de la postguerra y mostraron resultados notables hasta los años ochenta, cuando la existencia de un mercado nacional unificado incrementó la variedad de la oferta de productos alimenticios. Esto, dado el aumento de la vida urbana, impactó positivamente el campo.

Por esto, se afirma en el libro que “en la segunda mitad del siglo XX en Colombia lo que se encuentra es una mayor oferta de alimentos de mejor calidad, acompañada de cambios tecnológicos tanto para su producción como para su comercialización y cuya consecuencia directa fue la reducción de los precios” (Zambrano, 2015, p. 120). Es así como se establece una política tecnológica dirigida a la importación y distribución de semillas, al suministro de insumos y maquinarias, y a la educación e investigación agrícola, para acelerar el proceso de modernización de la agricultura en algunas partes del territorio nacional. Lo anterior se evidencia, particularmente, en la agricultura comercial, la cual logra importantes transformaciones en cuanto a producción y productividad.

Dicho esto, el autor resalta una vez más el impacto del café como cultivo de mayor importancia estructural, que pasó por un buen momento en las décadas del sesenta y del setenta, y que si bien experimentó decaimiento, como la mayoría de alimentos, por el sorpresivo exceso en la oferta que saturó el mercado mundial y que produjo la caída brusca de los precios internacionales del grano, logró sobreponerse, tras poner a prueba la industria cafetera.

Frente a la evolución del cultivo de la palma de aceite, de otro lado, se reconoce que el uso industrial de esta es relativamente tardío en Colombia, pues solo hasta 1945 la demanda de grasas comestibles aumenta y, aún en la década de los ochenta, la producción crece lentamente frente a las dinámicas del mercado, tomando impulso en el siglo XXI, cuando surgen nuevos elementos que dinamizan promisoriamente esta industria.

Después de la crisis derivada de la Segunda Guerra Mundial, el banano, por su parte, se convirtió en el motor de despegue del desarrollo del Urabá, durante los años setenta, y nuevamente se vio afectado, en la década de los ochenta, por el fenómeno de la violencia. Así mismo el azúcar, intervenido por una lucha de precios entre los diferentes ingenios del país, logró la fundación de su organización gremial, que para el siglo XXI se convertiría en la columna vertebral de toda una región colombiana. En la actualidad, el sector azucarero es un área industrial que produce mucho más que ese importante producto básico.

Para Zambrano Pantoja, la panela constituye la segunda agroindustria más importante que soporta el desarrollo, después del café, aunque sufre la crisis de 1938, por el creciente consumo de azúcar y su no industrialización, puesto que se basa en la producción artesanal, lo cual le abre espacio en nuevos mercados.

Bajo la misma metodología del apartado cuatro, en el quinto capítulo del libro se presentan los cultivos transitorios que han acompañado a la agricultura colombiana, como sucede con el arroz que, entre 1964 y 1977, alcanzó niveles de productividad similares a los de países avanzados en este cultivo, gracias a los avances de la tecnificación. Algo similar ocurre con el algodón, que para esa misma época presenta uno de los éxitos más espectaculares en la historia de la agricultura colombiana, los cuales finalmente se ven truncados por las acciones gubernamentales que los gravan, reducen los ingresos y dificultan el crecimiento industrial.

De igual forma, el autor explica la manera en que la floricultura tuvo sus inicios y cómo hoy en día se encuentra en una etapa de profundo reacomodo; y también habla del trigo, y de la forma como este ha triunfado en la agricultura del país al igual que la cebada, la cual dado el proceso de industrialización, asociado a la urbanización, tuvo impactos positivos para la agricultura comercial y la tecnificación del cultivo.

Por último, en el sexto capítulo del texto se aborda la modernización de los sectores lácteo y porcícola, reconociendo que la ganadería inició lentamente su transformación, pero poco a poco logró introducir nuevas culturas materiales urbanas, con tecnologías modernas como la refrigeración de los alimentos. Así, ha logrado un desarrollo notable en los últimos treinta años, merced a la modernización que ha mejorado la calidad de los productos, como sucede en el sector porcícola.

Finalmente, el autor concluye afirmando que “en Colombia, la producción de alimentos ha estado afectada por la distribución de la tierra” (Zambrano, 2015, p.227). Actualmente persisten dos tipos de agriculturas: por una parte, la agricultura comercial moderna y, por otra, la agricultura campesina. La agricultura comercial, de hecho, se vio impulsada por el cierre de los mercados externos, durante la guerra, y por el incremento de las exportaciones, dado que contó con una política proteccionista por parte del Estado. Esto hizo que la brecha entre la agricultura campesina y la comercial se haya mantenido hasta estos tiempos, en un país donde el consumo es la medida de la producción.

Para el autor, sin embargo, es discutible adelantar que los cambios mundiales presionen transformaciones importantes en la agricultura colombiana, producto del cambio de la ecuación mundial de los alimentos, la acelerada globalización, el cambio climático y la urbanización.

En definitiva, *Alimentos para la ciudad. Historia de la agricultura colombiana* explica, de fondo, cómo se ha dado el crecimiento de las ciudades y la influencia de los alimentos en la determinación del uso del suelo, por cuanto se hace evidente cómo, desde hace algunos años, la agricultura definía patrones demográficos de habitabilidad y, ante su sustitución por la importación de alimentos, hoy día es el factor lo que impulsa la migración de las personas del campo hacia la ciudad. En tal sentido, el autor plantea a lo



largo de su estudio una reflexión profunda, que ha sido poco analizada y considerada hasta el momento, dentro de los estudios urbanos.

### **Referencias**

Zambrano Pantoja, F. (2015). *Alimentos para la ciudad: historia de la agricultura colombiana*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

La Revista tiene como política editorial remitir los artículos a especialistas, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico de cada trabajo. El proceso de arbitraje es doble ciego, esto quiere decir que el(os) autor(es) del artículo y los árbitros no conocen la respectiva identidad, durante el proceso de revisión. En esta oportunidad, la Revista brinda el respectivo crédito a los 33 árbitros que, gentilmente, contribuyeron a la evaluación de los artículos sometidos en el volumen 3, números 1, 2 y 3 de la publicación.

**Alejandro Tamayo Palacios**

Universidad Politécnica de Madrid  
España, Madrid  
alejandro.tamayo@upm.es

**Eugenio Arriaga Cordero**

Universidad de Guadalajara  
México, Guadalajara  
eugenio@pdx.edu

**Andrea Milena Burbano Arroyo**

Universidad Piloto de Colombia  
Colombia, Bogotá  
arqburbano@gmail.com

**Fabio Roberto Zambrano Pantoja**

Universidad Nacional de Colombia  
Colombia, Bogotá  
frzambbranop@unal.edu.co

**Ana Victoria Vázquez Cárdenas**

Universidad de Antioquia  
Colombia, Medellín  
ana.vasquez@udea.edu.co

**Fernando Ariel Manzano**

Universidad Nacional Central  
Argentina, Buenos Aires  
dr.fernandomanzano@hotmail.com

**Diva Marcela García García**

Pontificia Universidad Javeriana  
Colombia, Bogotá  
marcela.garcia033@gmail.com

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Escuela Superior de Administración Pública  
Colombia, Bogotá  
famg123@gmail.com

**Domingo Manuel Verano Tacoronte**

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria  
España, Las Palmas de Gran Canaria  
domingo.verano@ulpgc.es

**Fernando De La Carrera**

Universidad de los Andes  
Colombia, Bogotá  
fedee@uniandes.edu.co

**Edgard Moncayo Jiménez**

Universidad Central  
Colombia, Bogotá  
emoncayoj@ucentral.edu.co

**Francisca Cecilia Encinas Orozco**

Universidad de Sonora  
México, Sonora  
ceciliaencinas@nogales.uson.mx

**Emilio Pradilla Cobos**

Universidad Autónoma Metropolitana  
México, Ciudad de México  
pradilla@correo.xoc.uam.mx

**Francisco Moyado Estrada**

Universidad Nacional Autónoma de México  
México, Ciudad de México  
moyado@hotmail.com

**Ernesto José López Morales**

Universidad de Chile  
Chile, Santiago  
elopez@uchilefau.cl

**Friederike Fleischer**

Universidad de los Andes  
Colombia, Bogotá  
f.fleischer406@uniandes.edu.co

**Hugo Arlés Macías Cardona**

Universidad de Medellín  
Colombia, Medellín  
hmacias@udem.edu.co

**María Virginia Monayar**

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat  
Argentina, Córdoba  
virmonayar@gmail.com

**Isabel Cristina Arteaga Arredondo**

Universidad de los Andes  
Colombia, Bogotá  
iarteaga@uniandes.edu.co

**Mauricio Jaramillo Jassir**

Universidad del Rosario  
Colombia, Bogotá  
mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co

**Ivo Ricardo Gasic Klett**

Universidad Alberto Hurtado  
Chile, Santiago  
ivogasic@gmail.com

**Mónica Sánchez Sepúlveda**

Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico  
Puerto Rico, San Juan  
sanchezmonicav@gmail.com

**Jaime Torres Fragoso**

Universidad del Istmo  
México, Oaxaca  
jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

**Oscar Buitrago Bermúdez**

Universidad del Valle  
Colombia, Cali  
oscar.buitrago@correounivalle.edu.co

**Jesús Mauricio Flórez-Parra**

Universidad Autónoma de Colombia  
Colombia, Bogotá  
jflorez@correo.ugr.es

**Pedro Martín Martínez Toro**

Universidad del Valle  
Colombia, Cali  
pedro.martinez@correounivalle.edu.co

**Juan Gabriel Sepúlveda Corzo**

Universidad Piloto de Colombia  
  
Colombia, Bogotá  
juan-sepulveda@upc.edu.co

**Rodrigo Andrés Rehbein Montaña**

ISCA LAB, Laboratorio de Investigación  
Socioterritorial y Cultural Aplicada  
Chile, Valdivia  
rrehbeinm@gmail.com

**Juber Galeano Loaiza**

Universidad San Buenaventura  
Colombia, Cali  
jgaleano@usbcali.edu.co

**William Pachón Muñoz**

Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia, Bogotá  
william.pachon@unimilitar.edu.co

**Lina Fernanda Quenguan**

Departamento Administrativo de la Defensoría  
del Espacio Público de Bogotá  
Colombia, Bogotá  
l.quenguan@gmail.com

**Luis Alfredo Cabrera Albornoz**

Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia, Bogotá  
luis.cabrera@unimilitar.edu.co

**María Helena Botero Ospina**

Universidad del Rosario  
Colombia, Bogotá  
maria.botero@urosario.edu.co



## **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. 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 del artículo

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 requieren.
- 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:

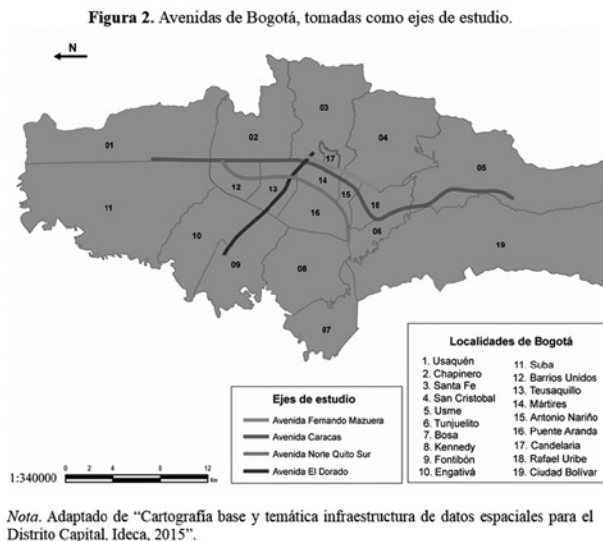
- 3.2.1. Tener máximo 250 palabras.
- 3.2.2. Ser analítico, claro y preciso.
- 3.2.3. Mencionar el objetivo, problema y principales resultados y/o conclusiones.

## 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:



**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 tres (3) 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 prima-

ria. 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.

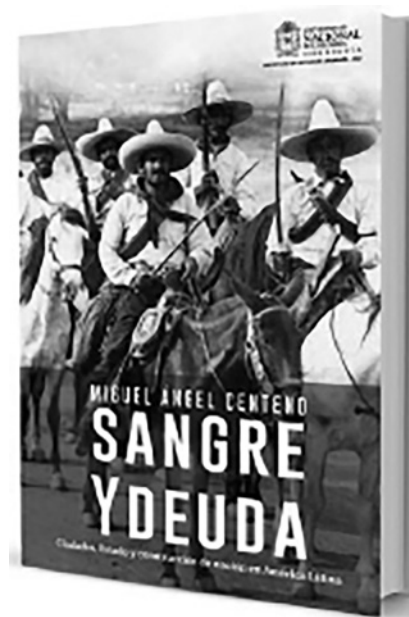
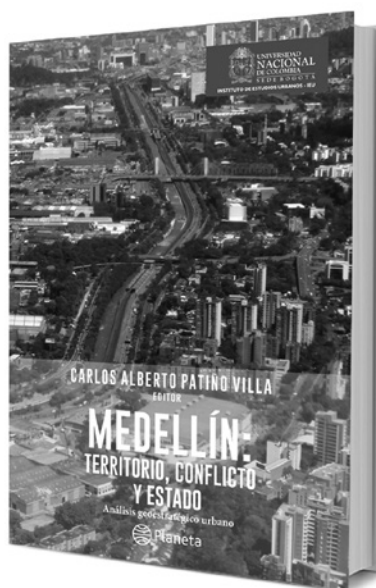
9.3. El autor principal del artículo debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la *Revista* los siguientes documentos:

- 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)



Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia y de la Editorial Planeta.

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

SEMIPRESENCIAL 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



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 3, septiembre - diciembre 2016  
Volumen 3, number 3, september - december 2016  
Volumen 3, numero 3, setembro - dezembro 2016

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

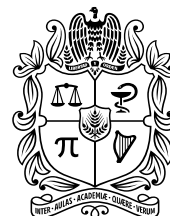
Este número consta de 300 ejemplares.  
Se imprimió en octubre de 2016, en Imágenes y texto Ltda.  
Se utilizaron caracteres Time New Roman de 12 puntos,  
en un formato de 22 x 28 centímetros.  
Para la carátula se utilizó propalmate de 250 gramos, impreso a 4x0 tintas,  
esmaltado, plastificado mate 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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA