

2019
Vol. 6, núm. 1



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 6, número 1, enero - abril 2019
Volume 6, number 1, January - April 2019
Volume 6, numero 1, janeiro - abril 2019

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2019



La *Revista Ciudades, Estados y Política* del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia es una publicación en formato impreso y digital, con acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares académicos (*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 investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas en los países de América Latina y del orden mundial. Más información en www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Comité editorial

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C. Profesora investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia). Profesor investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: frzambanop@unal.edu.co

Carlos Alberto Patiño Villa

Doctor en Filosofía y profesor investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Comité científico

Christof Parnreiter

Doctor en Phil. Habil de la Universidad de Viena. Profesor de la Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía. Hamburgo, Alemania. Correo electrónico: fgfa019@uni-hamburg.de

Cristian Erik Vergel Tovar

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Profesor de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollos Urbanos. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: erik.vergel@urosario.edu.co

Daniel González Romero

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Valladolid. Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: daniel.gromero@academicos.udg.mx

Diego Silva Ardila

Doctor en Planeación y Políticas Públicas Urbanas de la Universidad de Illinois en Chicago. Profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: diego.silvaa@urosario.edu.co

Esthela Irene Sotelo Núñez

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México. Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Ciudad de México, México. Correo electrónico: esthela.sotelo@gmail.com

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). Madrid, España. Correo electrónico: f.colom@csic.es

Isidro Sepúlveda Muñoz

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor de la misma universidad. Madrid, España. Correo electrónico: isepulveda@geo.uned.es

Jesús Rodríguez Zepeda

Doctor en Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Ciudad de México, México. Correo electrónico: jrzepeda@gmail.com

Letícia Moreira Sígolo

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. Profesora e investigadora de la Universidad São Judas Tadeu, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. São Paulo, Brasil. Correo electrónico: lesigolo@yahoo.com.br



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

 **Revista**
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, España. Correo electrónico: manuel.lucena@mecd.es

Tomás Antonio Moreira

Doctor en Estudios Urbanos de la Universidad de Quebec en Montreal. Profesor e investigador de la Universidad de São Paulo, Instituto de Arquitectura e Urbanismo. São Paulo, Brasil. Correo electrónico: tomas_moreira@sc.usp.br

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

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855 - 10858

Calle 44 n.º 45 - 67. Unidad Camilo Torres
Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Bogotá, Colombia

Director Instituto de Estudios Urbanos

Carlos Alberto Patiño

Coordinadora Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos

Ana Patricia Montoya Pino

Equipo técnico

Editora

Myriam Stella Díaz Osorio

Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Coordinación editorial

María Carolina Suárez Sandoval

Corrección de estilo

Martha Elena López

Traducción al inglés

Dayán Viviana Cuesta Pinzón

Traducción al portugués

Nayibe Lara

Diagramación

Marisol del Rosario Vallejo

Impresión

Imagen de la cubierta: Ana Patricia Montoya Pino

Acceso abierto. La Revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos, de esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos. De igual manera, 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: https://co.creativecommons.org/?page_id=13



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en esta revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Solicitud de canje y donación

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855

Calle 44 n.º. 45 - 67. Unidad Camilo Torres

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



Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 6, núm. 1, (Ene. – Abr. 2019).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep. – Dic. 2014).
Esta edición: Vol. 6, núm. 1, (Ene. – Abr. 2019).

Título abreviado: Revista Ciudad. Estados Política (en línea)

Periodicidad: cuatrimestral

Formato: 16.5 x 24 cm

ISSN papel: 2462-9103, ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

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

Presentación	9
Editorial <i>Yency Contreras Ortiz</i>	11-13
Investigación Implementación del modelo <i>bottom-up</i> en la política pública de asentamientos informales en Neiva <i>Juan David Timarán Torres</i>	15 17-31
Reflexiones El “volteo de tierras”: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia <i>Jhosef Eduardo Meza Cuesta</i>	33 35-42
La vivienda como estrategia de modernización de las familias bogotanas en 1950. Una mirada desde la perspectiva de género <i>Maritza Dianey Morales Torres</i> <i>Natalia Chaves Sierra</i>	43-50
Ensayo Construcción del <i>lugar</i> por la niñez en la localidad de San Cristóbal, Bogotá, Colombia <i>Miguel Cristóbal Silva Patiño</i>	51 53-70
Reseña Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial <i>Andrés Felipe Pereira Fuyó</i>	71 73-75
Política editorial e instrucciones para los autores	77-89



Presentación

La *Revista Ciudades, Estados y Política* del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia es una publicación científica en formato impreso y digital de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, revisión y reflexión; 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; 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 resto del mundo.

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

La *Revista* recibe y publica sin ningún costo artículos de investigación, revisión, reflexión y reseñas en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los artículos se publica en idioma 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 UN (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye en la democratización del conocimiento especializado en temas urbanos y aporta a la

discusión y/o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La *Revista* cumple estándares nacionales e internacionales de publicación, conservación, comunicación científica, acceso abierto, registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales.

Los autores interesados en publicar manuscritos en la *Revista* acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de los criterios editoriales y en el proceso de corrección de estilo.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al idioma inglés y portugués.
- Diagramación, diseño, impresión y distribución de los artículos.
- 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 15000 instituciones e investigadores especializados.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar para que consulten la política editorial y las instrucciones para autores en las páginas 77 - 89 de la revista o en el sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep. Con gusto esperamos sus manuscritos.

Comité editorial

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



Editorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Sección:

Investigación

Research

Pesquisa



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



17

Investigación

Implementación del modelo *bottom-up* en la política pública de asentamientos informales en Neiva

Juan David Timarán Torres. Politólogo de la Universidad Surcolombiana. Neiva, Colombia. Correo electrónico: juandavidtimaran@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-5713-4777>

Nota. Este artículo corresponde a la producción intelectual del estudiante vinculado al semillero de investigación Ciudad y Política del programa de Ciencia Política de la Universidad Surcolombiana, quien participó en el proyecto Asentamientos Informales y Derecho a la Ciudad. El caso del asentamiento Brisas del Venado de la ciudad de Neiva, desarrollado durante los años 2016 y 2017.

Recibido: marzo 6, 2019.

Aprobado: mayo 28, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución – No comercial – Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

La región surcolombiana (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca, Tolima) ha sido uno de los epicentros de los conflictos sociales y políticos del país. Neiva, como la capital más importante del sur de Colombia, se convirtió, durante varias décadas, en el lugar estratégico de las familias desplazadas, para refugiarse y rehacer su vida en los asentamientos informales. Localizada al suroccidente de Colombia y principal centro urbano de esta región, cuenta con una población de 691 025 habitantes aproximadamente, posee 92 asentamientos informales, donde es evidente el nivel de desigualdad y exclusión social que sufren las 9289 personas que allí habitan. Por ende, el objetivo de esta investigación fue identificar el modelo inmerso en el Acuerdo 028 del 2016, “por medio del cual se implementa la política pública para los asentamientos informales en el municipio de Neiva”. La metodología empleada consistió en describir los antecedentes de la construcción de la política pública, determinar el modelo de implementación que se pensó desde el Gobierno municipal, y contrastar las experiencias de los representantes en la Mesa pública intersectorial de asentamientos, a dos años de su implementación. De esa manera, se logró constatar que el Estado local responde a un enfoque de implementación conocido como el *bottom-up*, en donde se parte de la concertación de los actores involucrados sobre el reconocimiento del problema de los asentamientos informales a nivel local, para posteriormente construir lo que hoy conocemos como la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva.

Palabras clave: agenda pública, asentamientos informales, *bottom-up*, *top-down*, política pública, participación ciudadana.



Implementation of the bottom-up model in the public policy of informal settlements in Neiva

Abstract

The South Colombian region (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca, and Tolima) has been one of the epicenters of the country's social and political conflicts. Neiva, as the most important capital of southern Colombia, became for several decades the strategic place for displaced families to find refuge and rebuild their lives in informal settlements. Located in the southwest of Colombia, Neiva is the main inner city of this region; it has a population of 691 025 inhabitants, approximately, and also counts with 92 informal settlements, where the level of inequality and social exclusion that the 9289 people who live in these settlements have to suffer. Therefore, the target of this research was to identify the implementation model involved in the Act 028 of 2016, "through which the public policy for informal settlements in the town of Neiva is implemented". The methodology used consisted of depicting the background to the construction of the public policy, determining the implementation model that was proposed by the municipal government, and contrasting the experiences of the representatives on the Intersectoral Public Round Table on Settlements, two years after its enforcement. Thereby, it was possible to confirm that the local government answers to an implementation approach known as bottom-up, where the starting point is the agreement between the people involved on the recognition of the issue of informal settlements at the local level, to later build what we know today as the Public Policy of Informal Settlements of the municipality of Neiva.

Keywords: public agenda, informal settlements, bottom-up, top-down, public policy, citizen engagement.

Implementação do modelo *bottom-up* na política pública de assentamentos informais em Neiva

Resumo

A região sul-colombiana (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca, Tolima) tem sido um dos epicentros dos conflitos sociais e políticos do país. Neiva, como a capital mais importante do sul da Colômbia, tornou-se, há várias décadas, no lugar estratégico das famílias deslocadas, para se refugiar e reconstruir suas vidas nos assentamentos informais. Localizada no sudoeste da Colômbia e principal centro urbano desta região, possui uma população de aproximadamente 691 025 habitantes, possuem 92 assentamentos informais, onde é evidente o nível de desigualdade e exclusão social que sofrem as 9289 pessoas que moram lá. Portanto, o objetivo desta pesquisa foi identificar o modelo de implementação imerso no Acordo 028 de 2016, "por meio do qual é implementada a política pública para os assentamentos informais no município de Neiva". A metodologia utilizada consistiu em descrever os antecedentes da construção da política pública, determinar o modelo de implementação pensado pelo governo municipal e contrastar as experiências dos representantes na mesa pública Inter setorial de assentamentos, após dois anos sua implementação. Dessa forma, foi possível conferir que o Estado local responde a uma abordagem de implementação conhecida como o *bottom-up*, onde se parte da concertação dos atores envolvidos no reconhecimento do problema dos assentamentos informais no nível local, para depois construir o que conhecemos hoje como a Política Pública de Assentamentos Informais do município de Neiva.

Palavras-chave: agenda pública, assentamentos informais, *bottom-up*, política pública, *top-down*, participação do cidadão.

1. Introducción

En el transcurso de la última década, la región surcolombiana –conformada por los departamentos de Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima– ha sido uno de los epicentros de los conflictos sociales y políticos del país. En consecuencia, el desplazamiento rural se concentró en las ciudades intermedias, haciéndose evidente la vulnerabilidad económica y social de estas poblaciones, como lo indica la Corte Constitucional:

las comunidades asentadas en los territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad: están sujetos a desalojos forzados, estigmatización social, exclusión, pobreza extrema y riesgos derivados de permanecer en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia. Auto 373 (2016, p. 110)

El presente trabajo se focaliza en la ciudad de Neiva, en donde, a partir de los años ochenta, la población se concentró en un 91.5 % en la zona urbana, distribuida en 116 barrios. En consecuencia, el proceso de urbanización y aglomeración urbana marca una nueva tendencia de mirar a la ciudad no solamente como un “hecho físico”, sino como un escenario en el que las dinámicas sociales y los conflictos se empiezan a verificar con más fuerza (Calderón, 2012, p. 179).

En Neiva se ha reportado por parte de las autoridades locales la presencia de 92 asentamientos informales, conformados por población madres cabeza de familia, desplazados, personas en condición de discapacidad, familias en estado de pobreza, las cuales ascienden a 2686 de un total de 9289 personas que habitan en estos territorios (Lara, 2016, p. 296). Fue determinante para la Alcaldía de Neiva, con base en el contexto mencionado, atender el fenómeno socioeconómico de estas poblaciones junto con el de la aglomeración urbana, mediante la formulación del Acuerdo 028 del 2016, política pública para asentamientos informales del municipio de Neiva, encaminada, por un lado, a responder las necesidades de la

colectividad, y, por el otro, a la superación de la gobernabilidad.

El problema que orientó esta investigación fue la discusión entre la distancia de la decisión frente a la realidad de su aplicación, como lo indica Roth (2006, p. 107), debido a que permitiría identificar la configuración de nuevos escenarios políticos de reivindicación y medios por parte de las comunidades, en la constante búsqueda del mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ende, lo anterior condujo a formularse la pregunta: ¿a qué modelo de implementación responde la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, y cómo, a partir de este, se puede garantizar su ejecución?

Por esta razón, la presente investigación toma distancia de algunos estudios previos, como el planteado en la tesis de González (2009), que se enfoca en describir la forma y los alcances en que el Estado local ha intervenido en los asentamientos informales de Medellín entre 1991 y 2007; Mejía (2012), que se centra en la revisión de los modelos de políticas públicas puestas en marcha desde 1991, y los alcances y límites en su ejecución; Picón (2003), que analiza los aspectos que favorecieron la conformación de un barrio de origen ilegal, mediante la organización de sus habitantes y sus acciones colectivas diarias, para conseguir unas mejores condiciones de vida y un cambio en sus relaciones sociales; Sánchez y Gutiérrez (2014), quienes revisaron la participación popular en intervenciones gubernamentales en Medellín, Colombia, realizadas desde 1980 hasta la actualidad, en contextos históricos de creciente precariedad urbana. No obstante, la importancia de la presente investigación radica en que, revisada la literatura, no se cuenta con estudios precedentes que aborden el modelo de implementación adoptado por un ente territorial en Colombia en una política pública que haga frente a la aglomeración urbana y a la vulnerabilidad en los asentamientos informales, con los que se pueda realizar una comparación de los resultados.

Por ende, el objetivo de esta investigación consistió en la identificación del modelo de implementación inmerso en el Acuerdo 028 del 2016, “por medio del cual se implementa la política pública para los asentamientos informales en el municipio de Neiva”. Dicha intencionalidad es pertinente para la comprensión del contexto que dio origen a una respuesta del Estado local y de las comunidades frente a este fenómeno social, y la percepción de su avance a dos años de su implementación.

2. Metodología

Para este estudio, se utilizó como metodología en la revisión de políticas públicas el enfoque cognitivo propuesto por Müller (2006), perspectiva que permite entender la acción pública como un proceso donde tanto actores institucionales (Gobierno, administraciones, ...) como privados (grupos de interés) implementan diversas estrategias para definir el programa de acción de la política pública, desde la percepción de la realidad y visión que tengan de los problemas.

Para responder al objetivo de investigación, se llevó a cabo la revisión documental de textos normativos, históricos y periodísticos, que dieran cuenta de cuáles fueron aquellos antecedentes que incidieron en la constitución de los asentamientos informales como un tema de interés de la agenda pública, con el fin de visibilizar el conjunto de luchas y estrategias de los actores sociales y políticos por la lectura más ventajosa del problema público.

Adicionalmente, se realizó la revisión del Acuerdo 028 del 2016, por el cual se crea la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva. Por otro lado, se solicitó mediante derecho de petición¹ a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal, un informe de avance

de las acciones definidas y realizadas en la política pública durante el período 2016-2017.

Con el objeto de indagar por la participación de los actores del territorio en torno a la definición del problema plasmado en la política pública y la percepción de los avances en sus comunidades, se consideró como criterio fundamental que una de las mejores fuentes de información fueran las comunidades asentadas y, en particular, sus voceros. Por ello, se recurrió a técnicas de investigación cualitativa como la entrevista semiestructurada, que se aplicó a una representante de la Comisión intersectorial por los asentamientos informales, y a la presidenta de la Junta de Acción Comunal del asentamiento Brisas del Venado.

Siguiendo el camino propuesto, se contrastó la información generada frente a los diversos enfoques de implementación de política pública. Así se logró establecer el modelo adaptado por la administración municipal para el caso de los asentamientos informales y la nueva configuración de escenarios políticos de reivindicación por parte de las comunidades, en la constante búsqueda del mejoramiento de sus condiciones de vida, alcanzando así el objetivo propuesto en la presente investigación.

3. Resultados

El fenómeno de los asentamientos no había sido considerado un problema público, razón por la cual no fue un asunto en el que intervinieran los gobiernos locales en los últimos 20 años. No obstante, como lo indica Ordóñez (2013), “la existencia de un hecho objetivo no implica su calificación automática como problema público”.(p. 100), por lo que fueron necesarias diferentes acciones colectivas que lograran inscribir el fenómeno social de los asentamientos informales como un problema de interés estatal.

De la información recopilada se obtuvieron cuatro archivos periodísticos que dan cuenta de las acciones colectivas llevadas a cabo por los habitantes de los asentamientos; dos artículos

1 Derecho de petición dirigido a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal (SPOM) de la Alcaldía de Neiva, radicado el 11 de agosto del 2017 con el siguiente asunto: solicitud de información asentamientos informales - ciudad de Neiva. Se obtuvo respuesta oficial mediante consecutivo SPOM 5125, por parte del Secretario de Planeación y Ordenamiento Municipal el día 21 de septiembre del 2017 con asunto: oficio radicado Alcaldía de Neiva n.º R-00008-201731579

Control Id. 177670. Oficio radicado interno SPOM n.º 5299 del 14 de agosto del 2017.

científicos, que nos aproximan a conocer la historia de la planeación del desarrollo y del crecimiento urbano de Neiva en el siglo xx hasta nuestros días; cuatro actos normativos, que se han promulgado para atender el fenómeno de la aglomeración urbana y la vulnerabilidad de las familias que habitan en los asentamientos; dos entrevistas,

con representantes de los asentamientos; un derecho de petición, que indica el avance de la política pública de asentamientos, y un informe de gestión de la Contraloría Municipal de Neiva (2017, p. 4), en el que se evalúa el Acuerdo 028 del 2016 (tabla 1).

Tabla 1. Matriz de recopilación de información

	Periodístico	Histórico	Normativo	Entrevista	Solicitud	Informe
Tipos de archivos	Cuatro archivos periodísticos.	Dos artículos científicos.	Cuatro actos normativos.	Dos entrevistas.	Un derecho de petición.	Un informe de gestión de la Contraloría Municipal, vigencia fiscal 2017.
	Desalojo de familias en asentamiento Luz de Esperanza en Neiva. <i>Don Politikon</i> .	Historia del crecimiento urbano de Neiva.	Acuerdo 028 del 2016.	Entrevista a Dubia Isabel Tovar, representante de los asentamientos en la Mesa Intersectorial del municipio de Neiva.	Derecho de petición, SPOM 5125 emitido por parte del Secretario de Planeación y Ordenamiento Municipal de Neiva.	La Contraloría Municipal de Neiva, con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, practicó auditoría gubernamental modalidad regular al ente que usted representa, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y equidad con que se administraron los recursos puestos a disposición y los resultados de la gestión del municipio de Neiva.
	Suspendida diligencia de desalojo en Loma de San Pedro. <i>Diario del Huila</i> .	La planeación del desarrollo urbano de Neiva, en el siglo xx.	Acuerdo 012 del 2016.	Entrevista a Nancy Lizcano, presidenta de la Junta de Acción Comunal del asentamiento Brisas del Venado.		
	Comité Cívico por la defensa del territorio de la Media Luna. <i>Diario del Huila</i> .		Decreto 0473 del 2014.			
Nos hicieron conejo con la legalización barrial. <i>La Nación</i> .		Decreto 067 del 2018.				

Fuente. Elaboración propia, 2018.

A partir de la información mencionada, fue posible identificar dos tipos de factores que incidieron en la ponderación de los asentamientos informales, como un tema de prioridad en la agenda pública: el primero corresponde al constante crecimiento demográfico y no planificado de la ciudad, mientras que, el segundo, lo constituyeron las acciones colectivas de las poblaciones asentadas quienes llamaron la atención de las autoridades.

3.1. Antecedentes: la lucha entre actores por nombrar el problema

Frente al crecimiento demográfico y no planificado de la ciudad, se resalta que en el municipio de Neiva, a finales del siglo XVIII, se identificó una serie de problemas relacionados, unos, con la convivencia, debido a que empezaron a aparecer nuevos y variados espacios de encuentro en los que se tejieron nuevas relaciones sociales, y otros asociados con el urbanismo, puesto que se generaron normas de apropiación, uso y localización de nuevos espacios. La respuesta institucional a estos requerimientos fue la promulgación de normas por parte de las autoridades coloniales para las ciudades huilenses (Saavedra, 2012, p. 203).

No obstante, a mediados del siglo XX, producto de la bonanza de la exportación y la constante guerra en la región, surgió un descomunal poblamiento de las ciudades, lo cual condujo al gobierno nacional a implementar a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT) programas de construcción de vivienda que trazaron un panorama esperanzador para muchos campesinos y familias con bajos y altos ingresos (García, 2014, p. 228). En el caso específico de la ciudad de Neiva, el ICT llevó a cabo un proceso de autoconstrucción de viviendas que transformó asentamientos como Cándido Leguizamo, Las Mercedes, Las Granjas, Santa Inés, Timanco y Minuto de Dios en barrios regulares, para familias de escasos recursos (Calderón, 2012, p. 176).

La constante tendencia de crecimiento urbano hizo evidente la expansión de Neiva de manera desordenada, y en su momento las autoridades consideraron que la mayoría de los

barrios existentes eran asentamientos subnormales. Para 1985, la población se concentró en gran parte en la zona urbana, la cual estaba a esa fecha distribuida en 116 barrios, lo cual indicaba un alto nivel de concentración de habitantes en la ciudad. Por tanto, el proceso de aglomeración urbana y de urbanización vivido durante los últimos años en la ciudad marcó la necesidad de mirar a la ciudad, sus dinámicas sociales y los conflictos que emergieron en el territorio con mayor atención por parte de las autoridades.

La ciudad continuó su expansión hacia el nororiente de la ciudad mediante la invasión y conformación de asentamientos informales, donde se podían apreciar grandes vacíos urbanos, en especial en lo relativo a la deficiente prestación de servicios públicos. Por ende, la representación social y política por estas comunidades puso en el centro de la agenda pública la reivindicación de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida; esta tomó fuerza gracias a que las organizaciones sociales comenzaron a presionar a los gobernantes con el fin de que solucionaran las problemáticas de sus habitantes.

Sin embargo, durante los últimos 20 años la presencia de algunos grupos de interés se ha concentrado en torno a la reivindicación de las condiciones de vida de los habitantes asentados en la ciudad de Neiva. Organizaciones de asociación de vivienda; juntas de acción comunal representadas mediante el sistema de acción comunal; la Iglesia católica, dando impulso a la creación de comités cívicos; agrupaciones de izquierda en las áreas urbanas, así como políticos regionales o locales, todos ellos han promovido la movilización con el fin de solicitar la intervención del Estado para atender la situación.

De acuerdo con Roth (2003, p. 119), el problema se nombra a partir de la construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran, para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para su interés. La visión del problema vislumbrado por los habitantes de los asentamientos se centra en las diversas situaciones que surgen de vivir en ambientes de pobreza, exclusión, ausencia de servicios públicos, pocas oportunidades

laborales para los jóvenes y adultos, población adulta mayor sin protección del Estado, ausencia de equipamiento urbano para el goce del tiempo libre y la necesidad de una vivienda digna, entre otros. Por consiguiente los habitantes plantean que un paso fundamental para la superación de los problemas ya descritos es la legalización de sus territorios y la oferta institucional de programas sociales en sus comunidades.

Producto de esta lucha entre los actores, surgió el Decreto 0473 (2014) emitido por la Alcaldía de Neiva, que tuvo como propósito legalizar los asentamientos del sector de la Media Luna (Las Camelias, Sector Barreiro, San Bernardo del Viento, Palmas II y Neiva Ya), para la construcción de 43 torres de apartamentos (Rojas, 2015). No obstante, la comunidad rechazó esa propuesta, dado que no tuvo en cuenta la comunicación y concertación de intereses con las familias asentadas. En ese sentido, se constata la visión del problema y de la solución de los habitantes de los asentamientos, que consistía en el reconocimiento de la propiedad y respeto del derecho de quienes han vivido por más de 20 años en este territorio. En ese sentido, es válido expresar que el fenómeno de asentamientos informales en la ciudad de Neiva tiene la característica de ser un proceso de construcción social y política, además de que su existencia hizo manifiesta la afectación de intereses y la vulneración de ciertos valores, logrando pasar de la percepción de que “algo está mal”, a ser visibilizado y reconocido a nivel público, a partir de la organización de los afectados. Por ende, la formulación del Acuerdo 028 del 2016, “Política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva”, corresponde al resultado de un proceso de problematización que permitió que dicho asunto fuera reconocido en la esfera pública.

Finalmente, se pudo constatar que el resultado de la lucha entre los actores involucrados hizo que el problema de los asentamientos informales en la ciudad dejase de verse solo como un asunto de ausencia de planificación urbana o simplemente una necesidad de reubicación y transformación urbanística de un territorio, ampliando su comprensión e interpretación a una necesidad de mejoramiento de las condi-

ciones de vida de las familias y a la apertura de los procesos de legalización de predios habitados hace más de 20 años por los afectados. De allí se pone de manifiesto que los habitantes de los asentamientos informales lograron visibilizar su situación política, social y económica ante la ciudadanía y la institucionalidad, como un problema público de la ciudad de Neiva, tal como lo indica una de las representantes de los asentamientos en la Mesa intersectorial:

El comité de la Media Luna se organizó en el 2005, con presidentes de juntas de acción comunal, líderes sociales, estudiantes de la Universidad Surcolombiana y algunas personas que quisieron acompañarnos en el trabajo que veníamos dando de liderazgo acá en la comuna. Pero, yo creo que fue una de las ideas más importantes que hubo para la determinación [de] que se [tomara] la decisión de crear la política pública, porque estas personas vieron el interés que había en las comunidades de querer salir adelante con algo que beneficiara no solamente a 10 o 14 asentamientos que son de la comuna 10, sino [a] todos los asentamientos que hay en el municipio de Neiva. Que la ciudad girara en torno a ello porque era un bien común para toda la comunidad. Entonces, yo creería que nosotros también hicimos parte de esta política pública de asentamientos. (Dubia Isabel Tovar, representante de asentamientos, comunicación personal, 24 de junio, 2017)

3.2. Revisión del Acuerdo 028 del 2016, “por el cual se crea la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva”

Existen dos modelos en el marco de la implementación de las políticas públicas que permiten visualizar la diferenciación práctica en la ejecución. En primer lugar, el *top-down*, corresponde a una concepción tradicional, en donde lo esencial es formulado y decidido desde el centro, mientras que la ejecución se enfoca en las bases. Este postulado

se fundamenta, en primer lugar, en la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y administrativo, y el último razonamiento es la búsqueda del principio de la eficiencia (Meny y Thoenig, 1992, p. 159).

Por otro lado, el *bottom-up* se caracteriza por poner como sujetos determinantes a los ejecutores, puesto que se entiende que este parte de las situaciones concretas de los interesados, mediante un proceso ascendente denominado: de abajo hacia arriba. De acuerdo con Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017) “el *bottom-up* pone a la población en el centro de la política pública como hacedora, ejecutora, pero igualmente responsable de la misma, sobre lo cual debe dar rendición de cuentas” (p. 337). No obstante, bajo esos dos paradigmas del proceso de implementación, surgen enfoques como el de la administración racional, el del buen gobierno, el de la gestión pública y contingente, que tienen como objeto definir tanto actores y ejecutores de la política, y, de igual manera, sus principales destinatarios y opositores.

Con base en los enfoques expuestos, la administración municipal decidió realizar la formulación de la política pública y la implementación con un modelo intrínseco en esta última. Por eso se considera fundamental, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, la etapa de la implementación, debido a que durante este proceso se deben dar las diversas acciones encaminadas a la solución o mitigación de las causas del problema público formulado. De allí que en esta fase los esfuerzos administrativos, financieros, técnicos y humanos se deben concertar de común acuerdo, para la transformación de lo escrito a hechos concretos y palpables. Por ende, la relación de interés por parte de los involucrados que intervienen en la solución del problema, así como la visión de respuesta deseada, se pacta y plasma en la política, en el entendido de que las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, sino que, por el contrario, se trata de la construcción social, política y económica entre el Estado y la sociedad, en cuanto que este no tiene por completo la solución de todos los problemas públicos.

Tabla 2. Modelo de evaluación al Acuerdo 028 del 2016

Componente	Estrategias
Actividad	Recopilar e identificar información primaria y secundaria de los asentamientos informales.
¿Quién la implementa?	Secretaría de Vivienda y Hábitat. Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial. Comunidad. Oficina de Gestión de Riesgo.
¿Cómo la implementa?	Se creó un instrumento (encuesta), para la recolección de información de los habitantes de los asentamientos.
¿Cuándo se implementó?	2017.
¿Dónde se implementó?	En 129 asentamientos de la ciudad de Neiva.
¿Fuentes de financiación?	Mecanismos para obtener recursos de inversión. Valorización, plusvalía, régimen fiscal municipal: impuesto predial. (Informe Contraloría Municipal, 2017).
Avance SPOM 5125 derecho de petición	Se viene ejecutando en las comunas 6,8,9 y 10, con un avance del 80 %.
Informe de Contraloría Municipal v/2017	Se realizó una actividad con los líderes de cada comuna donde se determinaron 132 asentamientos subnormales que albergan 38 576 habitantes, el 11,3 % de la población de Neiva.

Fuente. Adaptado de “Plan de implementación y cronograma”, Ordóñez, 2013, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Bogotá, p. 239.

Para la revisión del Acuerdo 028 del 2016 se utilizó un modelo de evaluación propuesto por Ordóñez (2013, p. 239), en donde se consideran las grandes actividades o componentes inmersos en el plan de acción de la política pública, y se identifica: quién, cómo, cuándo y dónde se implementó, así como cuáles fueron las fuentes de financiación, y una columna adicional en la que se señala el avance de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Planeación y Vivienda (véase un ejemplo en la tabla 2), para posteriormente hacer el contraste de la información con las entrevistas de los representantes.

El plan de acción corresponde a la ruta, guía u orientación de la implementación técnico-administrativa del acuerdo. La política pública contiene las siguientes fases: objetivos, compensaciones, creación de la comisión intersectorial, conformación de la mesa de trabajo para asentamientos informales y financiación. Sin embargo, para facilitar el análisis y la comprensión, en el presente trabajo se conjugaron estas fases en tres grandes componentes: estrategias, participación ciudadana y financiación, las cuales incluyen las fases mencionadas, con el ánimo de determinar el modelo de implementación de la política pública de los asentamientos informales del municipio de Neiva.

3.2.1. Componente de estrategias

En lo que concierne al componente de estrategias se plantea la identificación o caracterización de los asentamientos informales del municipio de Neiva; este mecanismo busca tener un diagnóstico acertado en cuanto al número de asentamientos, habitantes y condiciones de salubridad, nivel de pobreza que padecen las familias asentadas, nivel educativo y otros factores. Conjuntamente, el otro aspecto de prevención fijado está enfocado a promover la participación de la comunidad en temas elementales como la conformación de los guardas de convivencia y control del hábitat; de igual manera, procesos de capacitación y formación de los habitantes, que garanticen la ejecución del proceso técnico de reconocimiento y legalización. Acorde con el planteamiento de “Cetel

y Centre d'étude (2000), el programa de política pública comprende entonces la definición de un conjunto de metas, estrategias y tácticas, para la implementación de las mismas y los mecanismos de evaluación” (Roth, 2006, p. 47). Sin embargo, para este caso no se cumple la condición mencionada para hablar de un programa de política consolidado e íntegro.

3.2.2. Componente de participación ciudadana

Con respecto al componente de participación ciudadana, entendida esta como un deber y derecho que tenemos todos los ciudadanos de participar en la vida civil, política y comunitaria mediante la configuración del ejercicio y control del poder (Hurtado e Hinestroza, 2016, p. 60), la política pública fijó la creación de tres espacios de concertación con entes gubernamentales y representantes de las comunidades asentadas. El primero corresponde a la Comisión intersectorial, conformada por cinco representantes de los asentamientos elegidos por la misma comunidad, Alcaldía de Neiva, Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), Empresas Públicas de Neiva (EPN) “Las Ceibas”, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Personería Municipal, Policía Metropolitana, Electricidad del Huila y Fondo de Vivienda de Interés Social del departamento del Huila, Fonvihuila. La comisión era el máximo organismo de coordinación, control y seguimiento, que tenía como deber garantizar la implementación y el desarrollo del plan de acción.

De igual manera, se crearon dos mesas de trabajo; la primera, encaminada a realizar un seguimiento a las condiciones socioeconómicas de las personas, y la segunda, la mesa de asistencia social, cuyo objeto es promover una constante interlocución entre las instituciones y la administración municipal, para concertar los diferentes programas por realizar. Se puede concluir, desde la concepción en la que se enfocó el Acuerdo 028 del 2016, que la administración no es el único actor para ejecutar las decisiones políticas, sino que estas precisamente deben darse en el marco de la Comisión intersectorial y de las mesas de trabajo, donde la participación de la comunidad es transversal.

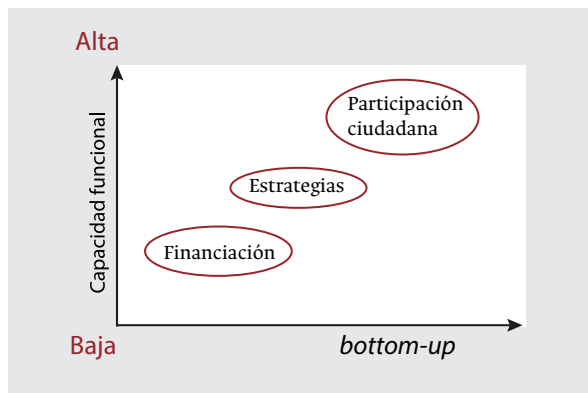
3.2.3. Componente de financiación

En el componente de instrumentos y mecanismos de gestión, se establecieron fuentes de financiación de la política: las compensaciones urbanísticas, la valorización, la plusvalía y el impuesto predial, fuentes que se deben crear o reglamentar con el fin de obtener los recursos para la inversión en el plan de acción. Además de los recursos financieros, quedó fijado en la política pública que es fundamental dinamizar sectores inactivos, como el banco inmobiliario de predios (tierras), que permita gestionar programas de reubicación en el perímetro urbano no catalogado en riesgo de asentamientos informales. Se infiere que el municipio de Neiva asume la responsabilidad de atender las demandas materiales de la población, con la posibilidad de cubrir los bienes y servicios que se requieran. No obstante, se desconoce en términos económicos lo que implicaría para el Estado local cubrir el acceso a servicios públicos, realizar los procesos de legalización y la asistencia social a las comunidades asentadas. En consecuencia, no se podrá determinar, por un lado, el presupuesto aproximado que requiere el municipio, y, por otro, la tendencia en términos de tiempo del Estado y las comunidades en mitigar este tipo de fenómeno social.

3.2.4. Identificación del modelo de implementación en la política pública

Se pudo inferir, a partir de la revisión de la política, que el Estado local responde a un enfoque de implementación de abajo hacia arriba, conocido como el *bottom-up*, en donde se parte de la concertación de los actores involucrados sobre el reconocimiento del problema de los asentamientos informales a nivel local, para posteriormente construir lo que hoy conocemos como la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, contenida en tres componentes: estrategias, participación ciudadana y financiación. No obstante, paralelamente al modelo de implementación se constituye la capacidad institucional y productiva del municipio, que da cuenta del nivel que se requiere para el normal andamiaje del plan de acción. En dicho sentido, se pudo determinar que existe una relación entre el modelo de implementación y la capacidad económica del Estado, y específicamente se logró analizar que la carga de las demandas sociales y económicas instaurada en la política pública es alta, y como consecuencia puede provocar dificultad y conflictos durante su implementación, puesto que no se tuvo en cuenta la capacidad institucional y productiva de la ciudad a corto, mediano y largo plazo (ver figura 1).

Figura 1. Capacidad institucional en relación con el modelo *bottom-up*



Fuente. Elaboración propia, 2018.

De hecho, la intervención del Estado es directa durante todo el proceso de implementación, pues el municipio de Neiva tiene la función y el quehacer de poner en disposición los instrumentos (técnicos y financieros) para transformar los discursos en acciones, equilibrar la técnica con la subjetividad e intereses de la comunidad, y dirimir los conflictos mediante la racionalidad colectiva en los espacios de concertación. Sin embargo, se logró constatar en el análisis que no existía un actor dominante, sino que, acorde con los antecedentes de la política pública de asentamientos del municipio de Neiva, un gran número de sujetos incide políticamente en las dinámicas de las situaciones locales y, en particular, de los asentamientos informales.

Además, la generación de programas para las comunidades asentadas se determinó de manera conjunta entre las autoridades y los voceros de la comunidad, considerando la idea del *bottom-up*: entre más cerca se encuentren los interesados al centro de decisiones existirá mayor potencialidad, posibilidad de influir, participar y controlar. Por ende, este enfoque permite un constante proceso de control social al plan de acción de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, debido a que es fundamental la participación de los actores del territorio en la implementación de este plan, en particular la de aquellos que históricamente han sido excluidos de la vida política, y hoy, por voluntad de la comunidad, representan y son la parte activa de la reinvencción de la ciudad del deseo².

3.3. La voz de las comunidades asentadas, a dos años de la implementación

Conocer los alcances, las respectivas limitaciones e indagar por la voluntad de la administración municipal y el papel de la comunidad,

así como de las acciones concretas que se han logrado llevar a cabo mediante la aplicación de la política pública en sus primeros dos años de implementación, se erige como una necesidad en el seguimiento a la política. Por lo anterior, se acudió a los territorios para conocer directamente de las voces de las comunidades la experiencia de sus representantes en la Mesa pública intersectorial.

La alcaldía inició en el 2016 el proceso de identificación y caracterización de los asentamientos informales del municipio de Neiva, objetivos que corresponden a la primera fase del plan de acción de la política pública. Frente a esto, la presidenta de la Junta de Acción Comunal del asentamiento Brisas del Venado manifestó que varias dependencias y secretarías del municipio implementaban un formato diferente para la caracterización:

La caracterización es parte del proceso de legalización, de los cuales nosotros como comunidad, manejamos una que tiene vigencia desde hace un año, pasamos de casa en casa, donde se identificó el tipo de población y la cantidad de personas que habitan. La problemática que tenemos ahora es que la alcaldía implementa un formato el cual no ha culminado todavía, porque pues veíamos que las entidades de la administración municipal, dependencias como las secretarías, implementaban un formato diferente. Entonces hablando con directivos de la administración municipal nos dijeron que van a implementar todo[s] un solo formato, que permita la caracterización más fácil para la comunidad. Pero es un formato que, aunque se tiene aprobación por calidad, tiene ciertas inconsistencias, por esto no ha permitido aplicar este formato para la caracterización dentro de nuestro asentamiento. (Nancy Lizcano, presidenta de la Junta de Acción Comunal Brisas del Venado, comunicación personal, 24 de junio, 2017)

Las medidas prescriptivas del Estado se reiteran bajo el amparo del marco normativo establecido dentro de las reglas de juego en la política pública, en donde se dotó al municipio de Neiva de un mecanismo administrativo concreto, para llevar a cabo las diversas acciones de

2 La ciudad del deseo hace referencia a que el "derecho a la ciudad es más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvencción de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización" (Harvey, 2013).

control y prevención del surgimiento de nuevos asentamientos en la ciudad. Es por ello que, con base en el marco de la política pública durante 2016-2017 se realizaron dos órdenes judiciales, dirigidas a los habitantes de los asentamientos “Loma de San Pedro” (*Diario del Huila*, 2016, julio 14) y “Luz de Esperanza” (*Don Politikon*, 2017, marzo 8). De hecho, los anteriores sucesos marcaron un hito simbólico en la opinión pública, puesto que las autoridades no tomaron en consideración las acciones colectivas que se venían realizando por parte de las comunidades afectadas. En relación con lo anterior, se constata que la implementación se estableció en el marco de aspectos administrativos-técnicos o de dimensión política que desencadenan en las diferentes maneras en las que se puede poner en marcha la política pública (Ordóñez, 2013).

En lo relativo al componente transversal, en la política pública estaba enfocado en un primer momento a promover la participación de la comunidad; precisamente, la administración no es el único actor para ejecutar las decisiones políticas, sino que estas, precisamente, debían darse en el marco de la Comisión intersectorial y las mesas de trabajo, que se crearon con la participación de entidades gubernamentales y la comunidad. De hecho, estos espacios son de gran importancia para las voceras de los asentamientos, puesto que es el organismo encargado de garantizar la implementación y el desarrollo de los planes de acción de la política pública. Sin embargo, existe preocupación por parte de las representantes de los asentamientos, cuando el principal medio de participación no funciona acorde con lo estipulado en la política pública, tal como lo indica a continuación:

Hacemos parte de la mesa [comisión] cinco mujeres representantes de las comunas (6, 8, 9 y 10), voceras de los asentamientos. [Hasta el momento solo] en dos ocasiones nos hemos reunido, donde la primera fue muy excelente pues fue la posesión de la mesa intersectorial, contamos con la presencia del señor alcalde; luego [en] la segunda reunión vimos y quedamos un poco desilusionados de ver el bajo compromiso de las instituciones porque fue la primera reu-

nión ya de trabajo y no hubo ni *quorum* para la toma de decisiones y empezar el trabajo que se iba a realizar. (Dubia Isabel Tovar, representante de los asentamientos del municipio de Neiva, comunicación personal, 24 de junio, 2017)

Es evidente que la preocupación de las representantes obedece a una realidad palpable, como lo manifestó la Contraloría Municipal de Neiva (2017, p. 90), entidad que identificó un hallazgo con incidencia administrativa, puesto que no se encontró evidencia documental de los informes semestrales del seguimiento que se debe realizar a la problemática planteada en las mesas de trabajo de la Comisión Intersectorial para el Mejoramiento de Asentamientos Informales del Municipio de Neiva.

Durante el proceso de implementación ha sido fundamental la participación de las comunidades de estas zonas —en este caso, el papel de las mujeres líderes de los asentamientos informales—, porque a través de su presencia en los diferentes escenarios de discusión pública se legitima la iniciativa de atención a dicho problema, se lleva a cabo el respectivo control social sobre la administración de turno, y se facilita la constante generación de diálogos para abordar algún problema o solucionarlo. Lo anterior ha permitido al Gobierno local adoptar soluciones acordes con el contexto financiero, social, político y cultural de la región y del país. Es por eso que la implementación de la política pública de asentamientos informales para Neiva constituye un reto y uno de los pasos transversales en la consolidación de una paz estable y verdadera, en una de las regiones que históricamente ha sido el epicentro del conflicto armado. Así lo consideran las voces de los asentamientos y en especial Dubia Isabel Tovar, quien lleva más de veinte años rehaciendo su vida en la periferia de nuestra ciudad, y ve como un logro para el proceso de paz la consolidación de la política pública:

La política pública es uno de los pasos más importantes para el proceso de paz, porque si la política pública de asentamientos nos va a ayudar a solucionar los problemas, inconvenientes sociales, de salud, y todo lo relacionado a los

asentamientos, el proceso se va a dar mucho mejor. Porque va a ser un cambio definitivamente en la ciudad, pueblo, territorios y a nivel país, para que de verdad la política pública de asentamientos sea el paso más grande que tenemos para apoderarnos y ayudar en este proceso de paz. (Dubia Isabel Tovar, representante de los asentamientos del municipio de Neiva, comunicación personal, 24 de junio, 2017)

Así pues, se entiende que el gobierno municipal reconoció la participación democrática como principio constitucional en la construcción de la política pública de acuerdo con Granda, Vanegas y Londoño (2010, p. 43), puesto que los habitantes del asentamiento participan de forma directa de los procesos decisorios, no necesariamente electorales, que incidirán de manera significativa en el rumbo de sus vidas.

Respecto de la tercera fase, que corresponde al proceso de planeación y gestión de instrumentos financieros, este es uno de los temas de gran transcendencia en la implementación de la política pública y, en particular, de los habitantes de los asentamientos informales. Por eso, la comunidad manifestó como una gran necesidad en el debate de control político realizado el 11 de julio del 2017 en el Concejo de Neiva que la política pública no tenía una fuente de dinero estable y tampoco un cronograma para su ejecución.

A partir de las respectivas declaraciones e indagación con los voceros de los asentamientos, en general se puede concluir que la puesta en marcha de la política pública —de acuerdo con los antecedentes, la revisión de la política y la percepción de los líderes—, promete una nueva configuración de redes de organización política de los habitantes de los asentamientos (la cual se desconoce), para la constante búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida, amparados en el derecho a la ciudad.

4. Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo la revisión de los antecedentes, la identificación del modelo de implementación y la revisión de la política

pública, dada la relevancia del tema, en razón de que Neiva es uno de los municipios con el mayor número de asentamientos informales, en donde se ha presentado la ausencia de gobernabilidad y la proliferación de condiciones de vulnerabilidad, además de la particularidad de ser un modelo de política pública para las ciudades intermedias que padecen el mismo fenómeno.

De hecho, se identificó el *bottom-up* como el modelo de implementación usado por la administración municipal, buscando integrar los diversos matices y verdades que existen frente a las soluciones alternativas e integrales al fenómeno de los asentamientos, reconociendo de esa manera que el asunto de los asentamientos obedece al de un escenario de disputas, en tanto dichos territorios habitados poseen, por un lado, un alto valor material y comercial, y por otro, constituyen un lugar para rehacer la vida.

Precisamente, el modelo sobre el cual se desarrolló la discusión en este trabajo puso en relieve los intereses de la alcaldía y de los habitantes de los asentamientos, en los antecedentes, los cuales fueron recogidos en los componentes de estrategias, participación ciudadana y financiación, considerando así el derecho colectivo de los grupos más empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos, a cambiar y a reinventar la ciudad.

De esa manera, se puso de manifiesto en la investigación una transición de un espacio de la exclusión, invisibilidad de los habitantes de los asentamientos durante muchos años en la ciudad de Neiva, a un escenario legal, político, público y técnico, como son la Comisión intersectorial y las mesas de trabajo, donde sus voces, ideas, inconformidades y propuestas deben ser tomadas en cuenta y concertarse con las autoridades estatales, quienes negaron en diferentes oportunidades la posibilidad de soñar y el derecho de poseer.

Al reconocer la amplia demanda de bienes y servicios que las comunidades asentadas requieren para el mejoramiento de sus condiciones, no se consideró la diacrónica capacidad institucional y productiva del municipio de Neiva, lo que en consecuencia puede afectar de manera estructural la implementación de la política, si no se ponen en ejecución los me-

canismos ideados para la gestión de recursos propios, como son el cobro por mejoras urbanísticas y el de plusvalía.

Por último, es pertinente realizar la siguiente acotación. En el presente trabajo no se investigó a fondo la configuración sociopolítica de las comunidades asentadas, su proceso de autogestión, movilización social, acciones colectivas, sus posibles redes y plataformas de partidos que tienen incidencia en estos territorios, sino que la investigación se concentró en develar el modelo de implementación, lo que sin duda puede constituirse en objeto de futuros trabajos. Además, sería relevante indagar por la cultura política de estas comunidades, con el objeto de visibilizar con mayor detalle las prácticas de participación, sus creencias y los valores que se promueven desde los asentamientos informales de la ciudad de Neiva.

5. Referencias

- Acuerdo 028. (2016). Por medio del cual se implementa la política pública para los asentamientos informales en el municipio de Neiva. Concejo Municipal de Neiva, Colombia. Recuperado 08 de julio de 2017, de <http://www.alcaldia-neiva.gov.co/Gestion/Normatividad/Acuerdo%20028%20de%202016.PDF>
- Auto 373. (2016, 23 de agosto). Pautas y criterios para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-seguimiento a los autos 008/09, 385/10 y 219/11. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado 16 de julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a373-16.htm>
- Calderón, G. M. (2012). La planeación del desarrollo urbano de Neiva (vol. III). En B. Tovar y R. Salas (eds.), *Historia Comprehensiva de Neiva* (pp. 1-306). Neiva: Surcolombiana S. A.
- Contraloría Municipal de Neiva, Colombia. (2018). Informe definitivo de auditoría gubernamental modalidad regular. Recuperado de <https://www.contraloriarianeiva.gov.co/images/direccion-de-fiscalizacion/informes%20de%20auditoria/vigencia%202017/Informe%20Definitivo%20Auditoria%20GMR%20Municipio%20de%20Neiva%202017.pdf>
- Decreto 0473. (2014). Mediante el cual se legalizan cinco asentamientos del oriente alto del municipio de Neiva. Alcaldía de Neiva, Colombia. Recuperado 7 de julio de 2017, de <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/Paginas/Normatividad.aspx#InplviewHash7b31d821-f167-4812-b646-801131294cd0=WebPartID%3D%7B7B31D821--F167--4812-B646--801131294CD0%7D-FilterField1%3DDependencia-FilterValue1%3DSecretar%25C3%25ADa%2520de%2520Planeaci%25C3%25B3n%2520y%2520Ordenamiento#InplviewHashc4560d73-8c98-4f57-98e5-57244fcef966=SortField%3DDependencia-SortDir%3DAsc-WebPartID%3D%7BC4560D73--8C98--4F57--98E5--57244FCEF966%7D-FilterField1%3DDependencia-FilterValue1%3DDespacho%2520del%2520Alcalde>
- Don Politikon. (2017, 8 de marzo). *Desalojo de familias en asentamiento Luz de Esperanza en Neiva*. [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=j784OtvTj3A>
- García, R. N. (2014). Construcción barrial del Instituto de Crédito Territorial. Configuración social y espacial de la Comuna de Robledo de Medellín, a través de la vivienda social (1959-1973). *Estudios Políticos*, (45), 223-242. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- González, M. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública* [tesis de maestría en Estudios Urbano-Regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín] Repositorio Institucional UN. http://www.bdigital.unal.edu.co/691/1/43746388_2009.pdf
- Gutiérrez, J. A., Restrepo, R. D. y Zapata, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde

- los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 8(2), 333-351. Recuperado de <http://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/4498>
- Granda, D., Vanegas, A. Y. y Londoño, C. A. (2010). *Asentamientos irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia-Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sistematización de experiencias*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Recuperado de <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/handle/10495/9996>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (p. 20). Trad. Juanmari Madariaga. Madrid: Akal.
- Hurtado, J. A. e Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76. Recuperado de <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- Lara, R. A. (2016, 29 de abril). Proyecto de Acuerdo “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Neiva: Neiva, la razón de todos – Gobierno transparente 2016-2019” y se conceden unas facultades. Alcaldía de Neiva, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionyControl/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20De%20Desarrollo.pdf>
- Mejía J., J. (2012, julio-diciembre). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392>
- Meny I. y Thoenig J. C. (1992). *Las políticas públicas* (p. 159). Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, S. A.
- Müller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Ordóñez, G. M. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, E. (2015, 21 de noviembre). Comité Cívico por la defensa del territorio de la Media Luna. *Diario del Huila*. Recuperado de <https://www.diariodelhuila.com/regional/comite-civico-por-la-defensa-del-territorio-de-la-media-luna-cdgint20151121215623106>
- Romero-Picón Y. (2003). Derecho a la Ciudad: derecho a negociar por unas condiciones materiales de vida. *Territorios*, 0(9), 33-49. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/806>
- Roth, A. N. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de administración*, (30), 113-128. Universidad del Valle. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Andre_Roth/publication/277238272_Introduccion_para_el_analisis_de_las_PoliticasyPublicas/links/55d690be08ae9d65948be372/Introduccion-para-el-analisis-de-las-PoliticasyPublicas.pdf
- Roth, A. N. (2006). Políticas Públicas - Formulación, implementación y evaluación. *La implementación de las decisiones* (p. 107). Bogotá: Aurora.
- Saavedra, P. A. (2012). Historia del crecimiento urbano de Neiva (vol. III). En B. Tovar y R. Salas (eds.), *Historia Comprehensiva de Neiva* (pp. 1-306). Neiva: Surcolombiana S. A.
- Sánchez, L. M. y Gutiérrez, A. L. (2014). Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios. *América Latina Hoy*, 68(0), 119-136. Recuperado de <https://doi.org/10.14201/alh201468119136>
- Suspendida diligencia de desalojo en Loma de San Pedro. (2016, 14 de julio). *Diario del Huila*. Recuperado de <https://diariodelhuila.com/regional/suspendida-diligencia-de-desalojo-en-loma-de-san-pedro-cdgint20160714125942164>

Sección:

Reflexiones

Reflections

Reflexões



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

Artículo revisado por pares académicos.

El “volteo de tierras”: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia

Jhosef Eduardo Meza Cuesta. Politólogo, candidato a magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Correo electrónico: jemezac@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-2671-0268>

Recibido: marzo 22, 2019.

Aprobado: julio 24, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución – No comercial – Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

Las modificaciones irregulares de los planes de ordenamiento territorial con fines de lucro, o “volteo de tierras”, es un caso de corrupción que se investiga a nivel judicial desde hace más de dos años, y que se presenta en varios municipios del departamento de Cundinamarca como Mosquera, Madrid, Chía, Funza, entre otros. Aunque hay involucrados y las investigaciones han mostrado avances, las posiciones políticas de diversos gobiernos –en particular los de Bogotá y Cundinamarca– no han sido suficientes, y sus actuaciones no logran resolver la situación. El objetivo de este artículo es explicar sus principales características, analizar las causas estructurales de la problemática y algunos de sus efectos legales, urbanísticos y ambientales. Ante la ausencia de investigaciones académicas sobre el tema, se realizó una revisión de prensa en revistas y periódicos digitales en los que se describen las características del fenómeno y los actores implicados. Luego se revisaron diversas normas sobre ordenamiento territorial para explicar por qué este es ilegal. Por último, se analizaron varios informes de organismos públicos como el Ideam y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para determinar, desde opiniones de expertos, sus potenciales implicaciones, como la reducción del suelo de vocación agrícola y de protección ambiental, los inconvenientes en la red de servicios públicos y la construcción de vivienda de baja calidad.

Palabras clave: desarrollo urbano y rural, planes de ordenamiento territorial, volteo de tierras.

The “Land flip” *volteo de tierras*: irregular amendments to the land-use planning in Cundinamarca, Colombia

Abstract

Irregular amendments of land-use planning for-profit, or “land flip”, is a case of corruption that has been investigated at the judicial level for over two years, and which is occurring in several towns across the department of Cundinamarca, such as Mosquera, Madrid, Chía, Funza, among others. Although, there are people involved and research has shown significant breakthroughs, the political positions of different local governments – especially Bogotá and Cundinamarca – have not been enough, and their actions have not succeeded in resolving the situation. The aim of this article is to explain its main features, to analyze the structural causes of the problem and some of its legal, urban and environmental effects. In the absence of academic research about the matter, a press review was conducted in digital magazines and newspapers describing the features of the phenomenon and the actors involved. Subsequently, several regulations regarding land-use were reviewed, to explain the reason why this process is illegal. Finally, multiple reports from different government agencies such as Ideam and the Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) were analyzed, to determine, from experts’ opinions, their potential consequences, such as the reduction of land for agricultural and environmentally protected land, the drawbacks in the public services network and the construction of low-quality housing.

Keywords: urban and rural development, land-use planning, land flip *volteo de tierras*.

O “*volteo de tierras*”: modificações irregulares a os planos de ordenamento territorial na Cundinamarca, Colômbia.

Resumo

As modificações irregulares dos planos de ordenamento territorial com fins lucrativos, ou “*volteo de tierras*”, e um caso de corrupção investigado na esfera judicial há mais de dois anos e que ocorre em vários municípios do departamento de Cundinamarca como Mosquera, Madrid, Chia, Funza, entre outros. Embora haja envolvidos e as pesquisas tenham mostrado progresso, as posições políticas de vários governos - particularmente os de Bogotá e Cundinamarca - não foram suficientes, e suas ações não conseguem resolver a situação. O objetivo deste artigo é explicar suas principais características, analisar as causas estruturais do problema e alguns de seus efeitos legais, urbanísticos e ambientais. Na ausência de pesquisas acadêmicas referente a este temasobre o assunto, foi realizada uma revisão de imprensa em revistas e jornais digitais, em os que se descrevem as características do fenômeno e os atores envolvidos. Logo após foram revisados vários regulamentos sobre ordenamento territorial para explicar por que isto é ilegal. Finalmente, foram conferidos vários relatórios de órgãos públicos como o Ideam e o Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para determinar, a partir de opiniões de especialistas, suas potenciais implicações, como a redução de terras agrícolas e de proteção ambiental, as desvantagens em a rede de serviços públicos e a construção de moradias de baixa qualidade.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano e rural, planos de ordenamento territorial, *volteo de tierras*.

1. Introducción

Los casos de corrupción se han visto con más frecuencia desde la firma de los Acuerdos de Paz en 2016. Con la relativa ausencia de ataques, emboscadas, atentados, secuestros y muertes, los actos relacionados con coimas, sobornos, “mermelada” y tráfico de influencias parecen proliferar, pero se debe a que estuvieron ocultos gracias al conflicto armado. De hecho, las nuevas preocupaciones de la agenda nacional se volvieron la pobreza y la corrupción (Rodríguez, 2017, p. 344).

Una modalidad involucra a los planes de ordenamiento territorial, uno de los instrumentos más importantes en la gestión de los territorios, y cuyas modificaciones repentinas e inexplicables, fenómeno también conocido como “volteo de tierras” (Guhl, 2017 p. 77; Cardona y Parada, 2018, p. 138), consisten en cambios irregulares de suelos agrícolas y ambientales a urbanos para favorecer la construcción, y cuyos efectos van desde la baja calidad de proyectos inmobiliarios hasta la afectación de suelos estratégicos para la sostenibilidad territorial. A pesar de su magnitud, no han sido suficientemente difundidos en los medios de comunicación, y pocas veces se han analizado en la academia.

Aunque las investigaciones han avanzado, el fenómeno ocurre principalmente en Cundinamarca, sobre todo en municipios vecinos al Distrito Capital como Mosquera, Funza, Madrid, Chía, Cajicá, entre otros. Las posiciones y medidas de diferentes gobiernos, en particular los de Bogotá y Cundinamarca, han sido insuficientes para evitar la propagación de estas actividades. El objetivo de este artículo es explicar sus principales características, analizar sus causas estructurales y algunos de sus efectos legales, urbanísticos y ambientales.

1.1. El “volteo de tierras”

Una de las dificultades que afronta la planeación territorial en Colombia es una serie de casos de corrupción consistentes en modificaciones sin fundamento técnico de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para la urbanización de

suelos agrícolas o ambientales, con consecuencias inmediatas como el aumento vertiginoso de los precios del suelo. Este fenómeno se conoce como “volteo de tierras” (Guhl, 2017, p. 77; Cardona y Parada, 2018, p. 138). En ellos se han involucrado gobernantes de turno, empresas constructoras, concejales y algunos urbanizadores con intereses sobre los terrenos. Pese a que se ha registrado desde hace diez años, solo fue conocido en 2016, gracias a las investigaciones hechas por varios senadores y algunos entes de control como la Fiscalía y la Procuraduría¹.

Según la teoría de la renta y los usos del suelo (Jaramillo, 1994) los suelos agrícolas —o incluso ambientales— poseen un bajo valor por una perspectiva baja en la obtención de ganancias. El crecimiento urbano en un municipio o una ciudad aumenta la demanda por terrenos, lo que genera un incremento en su precio. Sin embargo, en virtud de las normas y políticas, entre ellas la Ley de Desarrollo Territorial de 1997 (Ley 388), se prohíbe la intervención de ciertos suelos para preservar la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental. Aprovechando el desarrollo urbano, y en su afán de obtener ingentes ingresos, sujetos astutos compran terrenos rurales o ambientales a precios bajos para, después, modificar las normas de usos del suelo, convirtiéndolos instantáneamente en tierras urbanas, y provocando una repentina subida de sus precios. Al venderse de nuevo, los involucrados obtienen una significativa ganancia producto de la brecha entre el valor del suelo rural y el del suelo urbano.

La mayoría de los casos han ocurrido en municipios vecinos a Bogotá, mediante una figura existente en el ordenamiento territorial, contemplada en la ley y en algunos documentos, como una cartilla de la Gobernación de Cundinamarca (Gobernación de Cundinamarca, 2005); la modificación de los POT puede hacerse excepcionalmente por

1 La Procuraduría General de la Nación, en su informe de gestión de 2017 (Procuraduría General de la Nación, 2017) adelantó un total de veintidós procesos disciplinarios por la revisión ilegal de los planes de ordenamiento territorial, entre los que están Chía, Tabio, Cajicá, Mosquera y Funza.

parte de los alcaldes para asegurar los objetivos de medio y largo plazo, pero debe hacerse con soportes técnicos y garantizando los instrumentos de participación. Los casos de Cota y Soacha, con iniciativas de edificación de una gran plazoleta de eventos y soluciones de vivienda sin diagnósticos ni planeación (*Semana*, 4 de marzo del 2017) y la ejecución de proyectos inmobiliarios sin tener en cuenta factores ambientales o de déficit habitacional, como en Facatativá y La Calera (*Semana*, 17 de diciembre del 2016) demuestran que estas condiciones no se están cumpliendo.

Aunque varios organismos públicos están actuando desde el 2016 —la Procuraduría General de la Nación explicó este fenómeno ante el Congreso de la República en su informe de 2017 (Procuraduría General de la Nación, 2018, p. 73)— y los diferentes hallazgos comprueban la propagación de este acto en otras regiones del país, los gobiernos tanto de Bogotá como de Cundinamarca no han hecho lo suficiente para erradicar esta problemática, porque no ha hecho parte de su agenda de gobierno o por falta de voluntad política. Los pronunciamientos de las autoridades departamentales y distritales, así como medidas correctivas que eviten sus efectos, han estado ausentes o son poco conocidas por la opinión pública. Las actuaciones han provenido, sobre todo, de los entes de control, pero estos no están facultados para expedir normas y tomar decisiones, por lo que la solución de esta problemática dependería, en última instancia, de la Gobernación y de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

1.2. ¿Por qué estos casos? Las causas del fenómeno

Este podría ser solo un caso más de corrupción, pero sus causas son múltiples: la política de ordenamiento territorial, en la que prevalecen los intereses municipales, y las expectativas de generar las transformaciones del sistema urbano en Colombia explican parte de la problemática.

Sergio Bustamante (2014) sostiene que el municipio sigue siendo la entidad territorial más importante, y que esto impide la formación

de esquemas de asociación contemplados tanto en la Constitución de 1991 como en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011 (Ley 1454). Las políticas de descentralización tampoco han logrado mucho. La autonomía municipal obtenida desde los años 1980 y ratificada en la Constitución, junto con otras normativas posteriores —por ejemplo, la Ley 388 de 1997— han hecho que los municipios posean múltiples funciones en diversas materias como el ordenamiento territorial. Sin embargo, esto se hizo sin considerar los faltantes que aún tienen estos municipios, como la capacidad técnica y económica para organizar su territorio. Ante un temor de injerencia desde organismos superiores —como el departamental— diferentes gobiernos municipales han rechazado cualquier esquema asociativo, relacionándolo con la pérdida de dicha autonomía.

¿En qué afecta lo anterior a este fenómeno? Los involucrados en el “volteo de tierras” se han visto beneficiados por la ausencia de un área metropolitana en Bogotá y sus alrededores, pues la igualdad municipal establecida desde 1991 impide que el gobierno distrital o cualquier otro intervenga en los asuntos de estas entidades, por lo que pueden hacer con sus territorios muchas cosas, aunque sean negativas. El planteamiento de cualquier articulación del ordenamiento entre la ciudad y sus municipios es vista como un peligro, pero este temor no es tan infundado; un esquema asociativo, si no elimina totalmente sus prerrogativas, si limita su margen de actuación en términos de autonomía territorial —ya que cada municipio, entonces, no tendría que velar solamente por los intereses estrictamente municipales, sino adoptar una visión regional que incluya como suyos los intereses de aquellos con los que se asocia, ya sea mediante un área metropolitana o una asociación de municipios—, es algo que podría reducir notablemente los efectos del fenómeno. Las debilidades y amenazas que enfrentan diferentes esquemas como estos es la falta de compromiso por parte de los municipios y la poca incidencia de los proyectos, especialmente en las entidades de menor rango

(Rodríguez, 2013, p. 48). Esto explica por qué el gobierno bogotano no ha podido hacer mucho al respecto.

A esto se suma la incapacidad de los municipios en hacer funcionar sus instrumentos de planeación. El diagnóstico del Programa POT Modernos (Departamento Nacional de Planeación, 2016, octubre 24, p. 26) y su gerente, Diana Muñoz (2017) han demostrado que esta situación es mucho más problemática y afecta a casi todos los municipios colombianos, algunos de los cuales tienen muy poca claridad sobre los usos y las normas del suelo. El fortalecimiento de las capacidades técnicas, jurídicas, económicas y administrativas en el ordenamiento territorial a nivel municipal no garantiza la desaparición de este fenómeno, pero, en una situación ideal, debería reducir su magnitud porque los profesionales de ordenamiento, al contar con la suficiente independencia respecto a los vaivenes políticos, podrían preservar los intereses municipales y regionales.

La problemática ocurre en los municipios con mayor desarrollo y que se ubican cerca de las cabeceras metropolitanas como Bogotá. Los terrenos destinados a la expansión urbana en la capital están a punto de agotarse definitivamente, por lo que parte de la expansión urbana está ocurriendo en el borde occidental del Distrito Capital. Según un estudio realizado por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría de Planeación de Cundinamarca en 2018 sobre proyecciones poblacionales, el número de habitantes de Bogotá pasará de 7 980 001 habitantes en 2016 a 9 362 122 en 2030 y a 11 048 721 en 2050, mientras que una factible región de 20 municipios² pasará de 1 969 893 habitantes en 2016 a 2 412 105 en 2030 y a 2 823 303 en 2050. El crecimiento poblacional se concentraría en Soacha, Chía, Mosquera, Madrid, Facatativá y Fusagasugá (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Departamental de Planeación, 2018, p. 8).

2 Fusagasugá, Sibaté, Soacha, Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Cajicá, Chía, Cota, Tabio, Tenjo, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Choachí, La Calera y Sopó.

La razón de ello es que estas poblaciones ofrecen ventajas que la capital es incapaz de sostener, y que son aprovechadas por los implicados: edificación de vivienda a menor costo, ubicación de industrias y comercios cercanas a la ciudad, creciente mano de obra y vías de comunicación (Secretaría Distrital de Planeación, 2015, p. 24). Todo esto significa que los municipios son lugares potenciales de desarrollo que pueden beneficiar a sus habitantes o, como en estos casos, a unos pocos. Esto también explica por qué ha estado ocurriendo desde 2009 con investigaciones desde 2016, y no antes, pues la metropolización de la Sabana de Bogotá se ha intensificado en los últimos años como muestra el estudio mencionado (Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018). Las personas implicadas ven todos estos factores como una oportunidad de obtención de ganancias³ al seguir la lógica del especulador inmobiliario: intuyen las dinámicas futuras de crecimiento urbano y actúan en consecuencia.

Las ganancias obtenidas se destinan al pago de financiadores de campaña, en especial si fueron empresas constructoras, u otras que tienen profundos intereses en urbanización de terrenos prohibidos, y que han buscado aliarse convenientemente con algún político. Liliana Ospina, en una entrevista para el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, asegura que todo esto se debe a una “lógica perversa” de los gobernantes locales, ya sea para pagar favores electorales o para recibir dinero por parte de terceros (Hernández y García, 16 de marzo del 2017). Las investigaciones deben profundizar más sobre los detalles sórdidos de los casos, como la cantidad de

3 De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, en mayo de 2018 se dio a conocer un caso de volteo de tierras en Cáceres (Antioquia) en el que el alcalde, con el fin de adelantar un proyecto de vivienda social, recibió una autorización de 1600 millones de pesos para la compra de unos lotes. En una labor de peritaje se descubrió que el avalúo catastral era poco mayor a los 500 millones de pesos, por lo que se generó un detrimento mayor a los 845 millones de pesos. Por esas actuaciones, el exalcalde fue imputado por peculado por apropiación.

terrenos afectados y las cantidades de dinero obtenidas por los participantes.

Las actuaciones de los organismos de control han dado resultados importantes, como el hallazgo de otros casos en departamentos como Casanare, Quindío y Córdoba (Procuraduría General de la Nación, 2017), lo que muestra que esta problemática ya es nacional.

2. Los efectos del “volteo de tierras”

Las razones jurídicas de la ilegalidad del fenómeno aparecen en la Ley 388 de 1997 y otras que la desarrollan. La Ley 902 de 2004 afirma que las normas urbanísticas estructurales:

Prevalcen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o, excepcionalmente, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (Ley 902, 2004, art. 1)

Tanto los suelos ambientales como algunos agrícolas y zonas de riesgo están cobijados con el propósito de evitar que el desarrollo urbano comprometa la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental de los territorios. La Ley 810 de 2003 clasifica como infracciones urbanísticas la construcción, urbanización y parcelación en terrenos en contravención de los POT, al igual que la localización de establecimientos institucionales, comerciales, industriales y de servicios públicos en trasgresión de las normas de uso del suelo (Ley 810, 2003, art. 1).

A corto plazo se prevén impactos en la movilidad y la vivienda tanto en los municipios como en el Distrito Capital, pues muchos proyectos ejecutados no están acompañados de infraestructura vial. No se contempló la extensión de los sistemas de transporte público hacia estos nuevos desarrollos, por lo que su accesibilidad se torna más complicada (Semana, 4 de marzo del 2017). Muchos de estos

proyectos han sido viviendas de interés social ubicadas en zonas ambientales o de riesgo, así que su vulnerabilidad, por ejemplo, ante desastres naturales, se vería seriamente incrementada. El aumento del parque automotor que ingresa y sale de Bogotá será una potencial bomba de tiempo para las precarias entradas y para una ciudad que no está preparada por esta misma razón.

Si esta situación continúa, estos efectos podrían intensificarse y colapsar tanto la red vial como de servicios públicos, y las finanzas municipales, o regionales, se verán seriamente afectadas por la necesidad de extensión de redes. A largo plazo podrían aparecer fenómenos que afectarían a toda la región sin consideración de fronteras municipales. Bogotá y sus municipios vecinos son propensos a enfrentar los efectos del cambio climático, especialmente la reducción de las fuentes de agua potable, el incremento de desastres naturales y el riesgo de la seguridad alimentaria debido a que la expansión urbana, y en especial aquella que se hace a través del “volteo de tierras” reducen la cantidad de ecosistemas y suelos que abastecen de agua y alimentos a estos territorios.

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, en su informe *Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia* (Ideam, 2017), Bogotá y Cundinamarca tienen mayores posibilidades de padecer los impactos climáticos a causa de su número de población y sus complejidades territoriales. El nivel de amenaza de varios municipios cercanos es particularmente alta o muy alta, en especial los del primer anillo metropolitano (Ideam, 2017, p. 162). Estas amenazas podrían ser más graves porque distintos terrenos implicados en el “volteo de tierras” han estado ubicados en zonas ambientales o de riesgo.

Al afectarse los suelos agrícolas, la seguridad alimentaria estará comprometida para Bogotá y su región a mediano y largo plazo. En un informe del 2015, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) afirmó que el 63 % del área de la Sabana estaba destinada a la cons-

trucción y con terrenos vacantes –resultado de la especulación– para futuras edificaciones, con efectos como la reducción de la producción alimentaria y un consecuente aumento del costo de vida (IGAC, 30 de junio del 2015). Lo que podría ocurrir es que la vocación agrícola que tuvo la región desde hace décadas se podría perder para siempre, y el acceso a alimentos se tornaría mucho más complicado. No hay plena garantía de que las otras regiones productoras de alimentos abastezcan a Bogotá y Cundinamarca con la cantidad que requieren las nuevas poblaciones, por lo que otro reto es preservar algunos terrenos agrícolas porque podrían ser indispensables en el futuro.

3. Conclusiones

Ante este panorama, son varios los retos que enfrentan los actores involucrados. Las investigaciones han mostrado resultados, pero es necesario que se dé a conocer un informe que permita conocer la magnitud del fenómeno, como el total de involucrados, el área de los terrenos “volteados” y el dinero transado entre ellos. Con esta información, tanto los entes de control como los gobiernos municipales pueden tomar medidas de mitigación y reacción para evitar que esta problemática se siga propagando y continúe ocurriendo en el futuro.

Sin embargo, las medidas no pueden ser solamente coyunturales. Es necesaria la creación de una institución similar a un área metropolitana en Bogotá y su región, que mantenga la autonomía municipal, pero, así mismo, logre articular las políticas de ordenamiento territorial entre los miembros para evitar que la expansión urbana siga la lógica del lucro. Una institución de este tipo podría conseguir que esta problemática no se siga reproduciendo. Entre tanto, es preciso el fortalecimiento de las políticas de ordenamiento territorial para los municipios, evitando la cooptación de sus instituciones, garantizando la independencia de los profesionales de planeación y empoderando a la ciudadanía para que ejerza un control político sobre las actuaciones de sus gobernantes.

4. Referencias

- Bustamante, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 1(1), 10-20.
- Cardona, A. y Parada, A. (2018). *Diagnóstico base para el análisis histórico ambiental en el municipio Mosquera, Cundinamarca*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Recuperado de <http://repository.udistrital.edu.co/bitstream/11349/13067/1/CardonaFar%C3%ADasAnaMar%C3%A-Da2018.pdf>
- El caos de los POT en la Sabana de Bogotá. (2016, 17 de diciembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/plan-de-ordenamiento-territorial-en-los-municipios-de-colombia/509765>
- El multimillonario negocio detrás del suelo en la Sabana de Bogotá. (2017, 4 de marzo). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/alcaldas-locales-de-municipios-de-la-sabana-estan-cambiando-el-uso-del-suelo/517421>
- Guhl, E. (2017). ¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos POT. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 4(2), 71-79.
- Ley 388. (1997, 18 de julio). Por la cual se modifica la Ley 9.a de 1989, la Ley 3.a de 1991, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.091.
- Ley 810 (2003, 13 de junio). Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45.220.
- Ley 902. (2004, 26 de julio). Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45.622.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016, 24 de octubre). Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial - POT

- Modernos (Documento Conpes 3870). Bogotá, DNP.
- Fiscalía General de la Nación (2018, 3 de mayo). Avanzan investigaciones por el denominado volteo de tierras y presuntas irregularidades en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT. Fiscalía General de la Nación. Recuperado agosto 7 de 2019, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/avanzan-investigaciones-por-el-denominado-voltoeo-de-tierras-y-presuntas-irregularidades-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial-pot/>
- Gobernación de Cundinamarca. (2005). *Plan de Ordenamiento Territorial: conceptos básicos de elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Hernández, A. y García, D. (2017). *El debate del uso del suelo en la Sabana de Bogotá*. Observatorio de Gobierno Urbano. Recuperado de <http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/el-debate-del-uso-del-suelo-en-la-sabana-de-bogota>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam. (2017). *Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia*. Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (2015). En el 63 por ciento de la Sabana de Bogotá ya no se cultiva: IGAC. Recuperado de <https://igac.gov.co/noticias/en-el-63-por-ciento-de-la-sabana-bogota-ya-no-se-cultiva-igac>
- Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Muñoz, D. (2017). *Programa POT Modernos*. Instituto de Estudios Urbanos. Recuperado de <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/simposio-internacional-gobierno-urbano-y-perspectivas-de-las-areas-urbanas/memorias-del-simposio/mesa-11-2/1445-diana-maritza-munoz-neyra/file>
- Procuraduría General de la Nación (2017). 365 días de procuraduría ciudadana. Informe de Gestión 2017. Procuraduría General de la Nación. Recuperado agosto 7 de 2019, de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//21_365%20D%C3%ADas%20PGN%20feb%2020%20low.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2018). Informe al Congreso de la República, periodo 2017-2018. Procuraduría General de la Nación. Recuperado marzo 17 de 2018, de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//23_Informe%20al%20congreso%20final%20IMPRESI%C3%93N.pdf
- Rodríguez, A. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio*. Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/20003/AlbertoJoseRodriguez_TFM.pdf
- Rodríguez, J. (2017). Colombia: país del año 2016. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 335-367.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Planeación de Cundinamarca (2018). *Escenarios de crecimiento urbano. Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá región*. Secretaría Distrital de Planeación. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/escenarios_de_crecimiento_urbano_para_bogota_y_20_municipios_de_cundinamarca_del_2030_al_2050.pdf



La vivienda como estrategia de modernización de las familias bogotanas en 1950. Una mirada desde la perspectiva de género

Maritza Dianey Morales Torres. Trabajadora social de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a magíster en Trabajo Social con énfasis en Familia y Redes Sociales de la misma universidad. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mdmoralest@unal.edu.co; <http://orcid.org/0000-0002-9751-423X>

Natalia Chaves Sierra. Trabajadora social de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a magíster en Trabajo Social con énfasis en Familia y Redes Sociales de la misma universidad. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: nachavessi@unal.edu.co; <http://orcid.org/0000-0002-7790-9234>.

Recibido: junio 10, 2019.

Aprobado: julio 30, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución – No comercial – Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: las autoras han declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo analizar la transformación de la vivienda popular en Bogotá en la década de los años cincuenta desde la perspectiva de género. Por lo anterior, se describe el proceso de consolidación de los “barrios populares modernos” a cargo de los programas del Instituto de Crédito Territorial, en el marco de una transición traumática de la ciudad hacia la modernización y la urbanización, y de la injerencia de los discursos higienista, urbanista y moral en el proceso de adjudicación y construcción de la vivienda para empleados y obreros en la ciudad. Posteriormente, se analizan los hallazgos a partir de la perspectiva de género, y se concluye que las estrategias de las disposiciones de los espacios de la casa y de la misma ciudad en la época determinan cómo debe ser su apropiación por los hombres y las mujeres, lo cual se estructura en el orden patriarcal regulador de la sociedad.

Palabras clave: familia, higiene, modernización, moral, urbanización y vivienda social.



Housing as a modernization strategy for families from Bogotá in 1950. A look from the gender perspective

Abstract

The following essay aims to analyze the transformation of low-income housing in Bogotá during the 1950's from a gender perspective. Taking this into account, the process of consolidation of the "modern working class neighborhoods" under the programs of the Instituto de Crédito Territorial, in the context of a traumatic transition of the city towards modernization and urbanization, and the interference of hygienic, urbanistic and moral speeches, in the process of housing allocation and construction for employees and workers in the city. At a later stage, the findings are analyzed from the gender perspective, and it is concluded that the strategies of the disposition of spaces in the house and of the city at the time, determine how they should be appropriated by men and women, which is structured in the patriarchal regulatory order of society.

Keywords: family, hygienic, modernization, moral, development, social housing.

A moradia como estratégia de modernização das famílias de Bogotá em 1950. Um olhar a partir da perspectiva de gênero

Resumo

Este ensaio tem como objetivo analisar a transformação da moradia popular em Bogotá na década dos anos cinquenta a partir da perspectiva de gênero. Portanto, é descrito o processo de consolidação dos "bairros populares modernos" encarregados dos programas do Instituto de Crédito Territorial, no quadro de uma transição traumática da cidade em direção à modernização e a urbanização, e da interferência de os discursos higienistas, urbanísticos e morais no processo de adjudicação e construção de habitações para empregados e trabalhadores da cidade. Posteriormente, são analisadas as conclusões a partir da perspectiva de gênero, e conclui-se que as estratégias das disposições dos espaços da casa e da mesma cidade na época determinam como deve ser sua apropriação para os homens e as mulheres, o qual esta estruturada na ordem patriarcal que regula a sociedade.

Palavras-chave: família, higiene, modernização, moral, urbanização e habitação social.

1. Introducción

¿Qué objetivo tuvo la vivienda social como estrategia de modernización de las familias bogotanas en la década de 1950? Esta pregunta se resolvió cuando se comprendió el proceso de consolidación de los “barrios populares modernos” en Bogotá a cargo de los programas del ICT, y el impacto que tuvieron los procesos de su adjudicación y construcción en los grupos familiares de los adjudicatarios (obreros y empleados), en su estructura social, jerárquica y de género.

En este trabajo se presentan los hallazgos del análisis en cinco apartados: a) antecedentes; b) situación de la vivienda en Bogotá a mediados del siglo xx; c) Instituto de Crédito Territorial; d) la vivienda desde los discursos: higienista, urbanista, moral; e) la vivienda popular de la década de 1950 y un análisis desde la perspectiva de género.

1.1. Bogotá en la primera mitad del siglo xx

En la década de 1910, con “el desarrollo del comercio, los objetos manufacturados y el surgimiento de la clase obrera se hace necesaria la expansión de la ciudad, el crecimiento se dio mayoritariamente en los barrios obreros” (Sánchez, 2010, p. 6) que se ubicaron al sur de la capital; la expansión de la ciudad permitió disminuir la sobrepoblación del centro, que para la época era un lugar insalubre con problemas de higiene pública. En la década siguiente, la ciudad crece en una estructura lineal. Hay dos sectores urbanos que fomentan este desarrollo; uno es el centro de la ciudad, clásico casco urbano de Bogotá, y el otro es el sector de Chapinero, donde las clases altas edifican todo tipo de casas con estilos europeos (Sánchez, 2010, p. 8). Hacia el occidente inició el desarrollo urbano por la calle 13, como consecuencia de los sectores industrial y comercial que allí se estaban gestando, y la estación del ferrocarril.

En 1930, el país aumentó su desarrollo industrial en medio de nacientes procesos de ex-

portación, lo que repercutió en Bogotá generando la expansión de su territorio, lo que dio espacio a las nuevas industrias y a los barrios obreros; producto de ello también se originó un grave problema de ordenamiento urbano. Por esta razón, en 1931 se adoptó para la ciudad “El plan de fomento para Bogotá”. Con este plan se buscó organizar la ciudad, extender y reforzar el sistema de alcantarillado en la capital, fortaleciendo los procesos de higiene y asistencia pública. En la administración del presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) se contacta al urbanista Harland Bartholomew para diseñar el plan urbanístico de Bogotá; posteriormente, en la administración de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), “promoverá un paquete de obras públicas que aportan equipamientos urbanos de importancia para la ciudad” (Sánchez, 2010, p. 10).

El desarrollo urbano sustentado en una planeación dio respuesta a las necesidades urbanas de la época; en consecuencia,

el Concejo de Bogotá toma la decisión de crear una oficina que se encargue del futuro desarrollo urbano de la ciudad, dando origen al Departamento de Urbanismo entidad que nace en el Acuerdo 28 de 1933 y se anexa a la secretaría de obras públicas. Su director fue Karl Brunner, urbanista reconocido en Europa (característica exigida para cubrir el cargo de director). (Sánchez, 2010, p. 11)

El aporte de Brunner radicó en su concepto de vivienda. “Su idea era realizar barrios enteros lo que conllevaba una organización de una hilera de edificaciones dedicadas para el hogar, el diseño de la vía y la implementación de las zonas verdes” (Sánchez, 2010, p. 14). Divide la capital en cuatro sectores: norte, sur, oriente y occidente, donde se propuso llevar a cabo “planes de arborización, localización de urbanizaciones para obreros, localización de equipamiento urbano y la ampliación de algunas vías”. (Saldarriaga, 2006, como se citó en Sánchez, 2010, p. 14).

Durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) en Bogotá se impulsa una campa-

ña modernizadora. “Por motivo del onomástico de la ciudad se realiza un plan de obras de grandes proporciones y muy necesarias para la ciudad, este plan es bautizado con el nombre de Plan de Centenario” (Sánchez, 2010, p. 11). En la década de 1940 hay un cambio en los proyectos de expandir la ciudad, y se impulsa la construcción de vías que mejoren y faciliten el desplazamiento de sus habitantes.

1.2. Transformación de Bogotá en la segunda mitad del siglo xx

Los cambios en la capital en la década de los años cincuenta están marcados por los sucesos del 9 de abril de 1948. El asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán dio paso a un sinnúmero de actos desmedidos; la incontenible ira popular se convirtió en una máquina demolidora que recayó sobre las casonas y los edificios de Bogotá (Cardeño, 2007, p. 49). La destrucción del centro de la ciudad como resultado de El Bogotazo abrió la posibilidad de hacer una reconstrucción donde se manifestaría toda una nueva ideología urbana, situación que demarca el ocaso del aspecto colonial urbano con más trescientos años de antigüedad. La Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) materializó una nueva forma de organización para la ciudad, que en primera instancia critica fuertemente el proyecto de ciudad mantenido hasta entonces, “declarando la urgente remodelación del centro a favor de su conexión vial con la periferia” (Cardeño, 2007, p. 50). Para la época la ciudad tenía:

Problemas de movilidad, aumento de la demanda de vivienda, creciente déficit de alojamientos, el incremento del hacinamiento, la partición de casas unifamiliares, el alquiler de piezas y la generalización del inquilinato en barrios como San Victorino, La Perseverancia, Las Cruces, Santa Bárbara, Egipto, Las Nieves, San Diego; suscitando, un aumento continuo de los precios de los alquileres, terrenos, lotes, casas y locales, etc. (Cardeño, 2007, p. 50)

1.3. La idea de ciudad funcional de Le Corbusier

En 1948, se creó la oficina del Plan Regulador de Bogotá. Para encargarse de su dirección, el alcalde Fernando Mazuera Villegas contrató al urbanista de gran prestigio Charles Édouard Jeanneret Gris, más conocido como Le Corbusier. Su estrategia de ordenamiento urbano la ejecutó con base en cuatro aspectos fundamentales: *habitación*, *esparcimiento*, *transporte* y *trabajo*, reconociendo que estas son las funciones vitales. Sus observaciones y críticas las plasmó en su texto de urbanismo llamado *La Carta de Atenas*.

En el aspecto *habitación*, Le Corbusier señaló que construir industria junto a los barrios generaba desequilibrio, incomodidad y falta de higiene, por el polvo y los desechos que se producían. En cuanto al *esparcimiento*, indica que en la época las áreas libres —lugar idóneo donde los jóvenes ocupan su tiempo y realizan sus actividades— son escasas. Respecto del *transporte*, Le Corbusier manifestó: “los medios de transporte están en una condición crítica al saturar a los obreros en todos los medios que usan para desplazarse como lo son los buses, los tranvías, el metro y el tren subterráneo” (Sánchez, 2010, p. 21). Y en lo referido al aspecto del *trabajo*, él afirma que hay que potenciar el desarrollo industrial mejorando sus condiciones. En esa dirección, Le Corbusier recomienda que la distancia entre el lugar de trabajo y la *vivienda* se reduzca al mínimo, y para ello sugiere cambiar el diseño de ciudad concéntrica a ciudad lineal (Sánchez, 2010, p. 21).

1.4. Situación de la vivienda en Bogotá a mediados del siglo xx

La necesidad del país de emprender el camino de la modernización, sumado a las luchas internas de carácter político y social en los años 1950, trajeron como consecuencia el crecimiento acelerado de las ciudades, y, por ende, un déficit en la *vivienda*. En el ejemplar 1 de la revista *Proa* de 1946, se publicó un artículo del director del Instituto de Crédito Territorial (ICT), José Vicente Garcés Navas, con el título

“La crisis de las habitaciones en Colombia”, en el que describió la situación de la *vivienda* así:

- a) Afluencia de las gentes del campo, que buscan las comodidades y la seguridad de las ciudades;
- b) formación de nuevas familias;
- c) utilización por empresas industriales y comerciales de casas de familia para dedicarlas a negocios;
- d) inmigración de extranjeros que pagan un mejor alquiler y desalojan las familias nativas, las que se hacían con sus parientes o amigos;
- e) escasa construcción de viviendas por motivo a [sic] las dificultades de la guerra, carencia de materiales, elevación de los transportes y mano de obra. La necesidad de viviendas urbanas en esa época se eleva a quinientas mil, entre nuevos alojamientos y sustitución de casas antihigiénicas, teniendo en cuenta los datos del censo de habitaciones urbanas, de 1938. (Mondragón, 2005, p. 54)

1.5. El Instituto de Crédito Territorial

En la década de 1950, Bogotá estaba bajo el influjo de dos fuerzas: la expansión industrial y la expansión demográfica. Las fábricas se disputan lugares estratégicos para el desarrollo de sus procesos industriales, y los obreros, aquellos sectores vecinos a las instalaciones industriales. De ahí emergen los “complejos problemas de nuevos barrios, de vías de accesos para los mismos y de mayores y muy costosas redes de servicios públicos” (Mondragón, 2005, p. 53). Como solución, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) se instituye como el organismo cuyas acciones estarían enfocadas en contrarrestar el problema de *vivienda* de los obreros y sus familias.

El ICT se creó en 1939 por medio del Decreto Ley 200. Impulsado por el ministro de Hacienda, Carlos Lleras Restrepo, “nació como una institución de crédito para fomentar la construcción de *viviendas* higiénicas para la población rural de Colombia” (Inurbe, 1995, p. 19). En 1942, el Decreto 1579 determinó la creación de la “Sección de Vivienda Urbana” en el ICT. En Bogotá esta

institución acentuó el modelo de tipología de la urbanización de *vivienda* unifamiliar, el barrio Muzú (1949-1973, 1216 unidades) y el barrio Quiroga (1951-1962, 4014 unidades). Todos los proyectos del ICT se caracterizaron porque se ordenaron a través de un planteamiento urbano general, cercanos a vías de comunicación arteriales, con propuesta de áreas libres, *viviendas* que no sobrepasaban los dos pisos, con patios posteriores; se previó también la incorporación de equipamientos colectivos como una escuela y la delimitación de áreas libres para el desarrollo de diversas actividades. Hacia finales de la década aparece el Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN), ejemplo significativo de *vivienda* multifamiliar en altura.

1.6. Discursos y modernización de la *vivienda* bogotana de los años cincuenta

El proceso de modernización de la ciudad se vio permeado por tres discursos: higienista, urbanista y moral, los cuales se erigieron en mandato para la sociedad de la época, señalando a la población cómo debían convivir y organizarse.

1.6.1. Discurso higienista

Desde décadas anteriores a 1950 se vislumbra la higiene como una política determinante en el país; se consolida “como dispositivo de poder, como mecanismo de control y gestión social” (Noguera, 1998, p. 188). La higiene en la primera mitad del siglo XX se enfoca en desarrollar adecuados espacios urbanos, principalmente en los barrios obreros. El propósito era transformar la *vivienda* del obrero, que desde una perspectiva clasista se vislumbra como un espacio indeseado. Médicos e ingenieros coincidían en pensar que “las *viviendas* populares con su desaseo, su promiscuidad, su oscuridad, su estrechez, constituyeron aquellos individuos perezosos, débiles, atrapados en el vicio del alcohol, en fin, ineptos para el trabajo, para vivir y habitar la nueva ciudad” (Noguera, 1998, p. 191). Se promulgó que una *vivienda* higiénica podría incidir en la conciencia del obrero, reproduciendo a su vez un espacio psicológico y social moralizado.

1.6.2. Discurso urbanista

En la década de los años 1950 se reconoció el urbanismo y la arquitectura como instrumentos mesiánicos, capaces de dar solución a los problemas de la ciudad; se identificaron como ordenadores sociales, ya que se comprendía que toda modificación física provocaría automáticamente una modificación en las fuerzas estructurales de la ciudad. La década mencionada es un período que resulta intenso en materia constructiva, ya que “su física se expresó fundamentalmente en dos dimensiones: el movimiento en una dimensión horizontal, grandes vías -autopistas- y por la constitución de nuevos barrios; y el cambio en una dimensión vertical, aparición de grandes torres” (Guzmán, 2011, p. 169).

Para hacer de Bogotá una ciudad moderna se necesitó de orden social. Como prerrequisito se identificó que si hay *vivienda* digna, hay ciudad sana. La revista *Proa*, publicación que circulaba en la época, dio cuenta de estas apreciaciones ya que señaló que “hombres mal alojados son causa del trastorno social” (*Proa*, 7 de mayo de 1947).

Para afrontar el déficit de *vivienda*, la solución fue la *vivienda* masiva, que se concentraría fundamentalmente en dos tipos de propuesta: por un lado, una horizontal con agrupaciones de *viviendas* individuales de baja altura, y por otro, una propuesta de tipo vertical con torres de alta densidad y mayor capacidad habitacional, de modo que pudieran localizarse cercanas al centro de la ciudad. Esta apuesta llevó a modificar la técnica constructiva, que exigía incorporar los conceptos y los métodos de la producción industrializada: estandarización y producción en serie.

1.6.3. Discurso moral

El discurso moral estipulaba la forma de actuar y pensar de los ciudadanos en el marco del discurso religioso cristiano, a través del *Catecismo* del padre Gaspar Astete y del *Manual de urbanidad* de Carreño, legitimados por las élites políticas y el sistema educativo, con el objetivo de tener una sociedad moderna. “La familia y la escuela se convirtieron en los espacios

que moldean a los individuos, estructurando la manera de controlar la cotidianidad: cómo comer, vestir, hablar, caminar, vivir, convivir con los demás y organizar su hogar” (Afanador y Báez, 2015, p. 62). El matrimonio virtuoso es un requisito fundamental en la adjudicación de la *vivienda*, según el Reglamento para la adjudicación de *viviendas* urbanas en los barrios populares modernos, construidas con dinero prestado por el ICT; por eso dicho Reglamento señala que el adjudicatario debe ser jefe de familia, preferencialmente con hijos, o que tenga a su cargo dos o más personas que dependan exclusivamente del peticionario para su subsistencia y vivan con él, y que observe buena conducta social.

Se idealiza la *vivienda* como espacio alegre y cómodo, que retiene al trabajador fatigado, lo que lo acerca a su esposa y a sus hijos quienes no tendrán mal ejemplo. En este discurso la mujer tenía como deber el aseo de su morada, la inversión del dinero, el cuidado y la educación de los hijos. Si, por el contrario, ella comunica “su espíritu de desorden al interior de la casa [...] las costumbres de la madre de familia se transmiten directamente a los hijos [...] sus malos ejemplos dejarán en ellos resabios inextinguibles” (Carreño, 1985, p. 27).

2. Conclusiones

Al analizar los procesos de urbanización -en específico, los programas de vivienda popular desde la perspectiva de género-, se identifica el establecimiento de una estructura que se erige en el orden patriarcal regulador de la sociedad, cuyo hilo conductor es la autoridad de Dios, continuada en manos de los gobernantes y seguida por la función normativa adscrita al padre. Desde esta estructura, la *vivienda* se construye para la familia. Esta se instaura como unidad primordial de la sociedad, ya que en este ámbito el hombre comienza a vivir con otros; en consecuencia, las familias son fábricas productoras de personalidades humanas. Lo mencionado se hace evidente en los requisitos de adjudicación de *vivienda* estipulados por ICT, en los que se ordena que se hará

entrega a familias cuyo hombre y mujer estén unidos por el rito católico.

Primordialmente, se esperó que la *vivienda* popular fuera habitada por la familia nuclear, que se fundamenta en el rol instrumental del padre, quien es encargado de la proveeduría, y a cargo de las mujeres, la base emocional de la familia y de las relaciones de solidaridad. Esta forma de organización familiar es ideal para cumplir con las necesidades económicas de la industrialización del país, que requiere de un hombre vinculado a la empresa y de una mujer que le sirva de apoyo emocional y se encargue de la educación y el cuidado de las nuevas generaciones. En este análisis se identifica una intrínseca relación entre género, familia y *vivienda*, ya que, al sacralizar un tipo de familia, la nuclear, heterosexual, monogámica, al vislumbrarla como célula de la sociedad, productora de nuevas personalidades humanas, requiere un lugar adecuado, diseñado con espacios para el desarrollo integral de sus miembros. Partiendo de este pensamiento familista, se negó la oportunidad de tener *vivienda* a diferentes organizaciones familiares (como mujeres solteras de las cuales dependen otras personas que no necesariamente son sus hijos).

Las casas para obreros y empleados debían intensificar los afectos de familia; aún más, debían construir la familia. Las estrategias de las disposiciones de los espacios de la casa y de la misma ciudad determinan cómo debe ser su apropiación por los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. Se asocia la *vivienda* al tema de la intimidad; la casa se piensa para el transcurrir diario y privado de la familia nuclear de obreros y empleados; en consecuencia, se llena de nuevos valores, discursos y rituales que protegen esta intimidad desde perspectivas variadas: la personal, la de la pareja (relacionada con la sexualidad) y la familiar.

Ello lleva a que el cuarto de los padres se independice y sea el más grande de la casa, y que los cuartos de los hijos se diferencien por género. El contacto con el exterior urbano se da a través de las puertas y ventanas; en el interior queda el mundo familiar que se acce-

de con expresa invitación, y esto se establece como la manera moderna de habitar: “las relaciones, ya sean afectivas o de poder, entre integrantes de la sociedad, se evidencian en la construcción física de la casa y de la ciudad” (Noguera, 1998, p. 196).

La *vivienda* social es la que termina por dar forma a la ciudad moderna. Se estandariza un “tipo” ideal de *vivienda* para la familia moderna, que debe ser nuclear, se acepta socialmente la idea de privatización, y la creencia de que la arquitectura debe responder a las necesidades básicas propugnadas por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), fundados en 1928 y disueltos en 1959, laboratorio de ideas del movimiento moderno en arquitectura. Vivir en apartamentos implicaba una actitud moderna; las nuevas propuestas habitacionales cumplieron su papel ideológico como ejemplos de organización, de higiene, de moralidad y de pacto social. “Al convertirse en propietario de *viviendas* higiénicas y confortables, el obrero se incorporaba al ritmo de la moderna vida social” (Guzmán, 2011, p. 169).

3. Referencias

- Afanador, M. y Báez, J. (2015). Manuales de Urbanidad en la Colombia del siglo XIX: Modernidad, pedagogía y cuerpo. *Revista Historia y Memoria*, 57-82. Tunja, Colombia. Recuperado de <https://doi.org/10.19053/20275137.3110>
- Astete, G. (1845). *Catecismo de la doctrina cristiana del padre Astete*. Bogotá, Colombia: Imprenta de José Antonio Cualla.
- Cardeno, F. A. (2007). *Historia del desarrollo urbano del centro de Bogotá: localidad de los Mártires*. Alcaldía Mayor de Bogotá. pp. 114.
- Carreño, A. (1985). *Urbanidad y Buenas Maneras*. Caracas, Venezuela: EASA.
- Cetre, M. (2011). Bogotá en los años 50: El ABC de sus indicadores. *Revista Republicana*, (10). Recuperado de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/115>
- Garcés, J. (1946). La crisis de las habitaciones en Colombia. *Revista Proa*, (1), 13. Bogotá.

- Gómez, L. (2008). Una mirada al interior de la vivienda en Bogotá, años 50. *Revista De Arquitectura*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Guzmán, J. (2011). *Las ideas y las acciones del proyecto moderno de ciudad en América Latina -años 50-. Los casos Lima, Caracas, Bogotá* (Tesis de maestría). Capítulo IV: Lo físico urbano de las 3 metrópolis: ideas y acciones espaciales. Años 50. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Instituto de Crédito Territorial, ICT. (1950) Reglamento para la adjudicación de viviendas urbanas en los barrios populares modernos, construidas con dinero prestado por el ICT. (Manuscrito mecanografiado, copia al carbón). Bogotá. Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Inurbe. (1995). Instituto de Crédito Territorial, ICT. *Medio siglo de vivienda social en Colombia. 1939-1989*. Bogotá, Colombia.
- Mancera, P. y Bedoya, M. (2008). *Ciudad y arquitectura moderna en Colombia 1950-1970*. Ministerio de Cultura - Gaceta. Bogotá, Colombia.
- Mondragón, H. (2005). El proyecto moderno en Bogotá. *Arquitectura en Colombia, 1946-1951. Lectura crítica de la revista Proa*. En *Documentos de historia y teoría. Textos*, (12). Publicación del programa de Maestría en Historia y Teoría del Arte y la Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, B. (1997). *Arquitectura colombiana de la segunda mitad del siglo: entre la civilización y la cultura*. *Revista Ensayos*, (4). Instituto de Investigaciones Estéticas (IIE) de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz, M. (2013). El ciudadano en los manuales de historia, instrucción cívica y urbanidad, 1910-1948. *Revista Historia y Sociedad*. Medellín.
- Noguera, C. (1998). La higiene como política barrios obreros y dispositivo higiénico: Bogotá y Medellín a comienzos del siglo XX. En *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (25). Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia.
- Prieto, L. (2005). *La aventura de una vida sin control: Bogotá, movilidad y vida urbana 1939-1953*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Pulgarín, Y. (2009). *Vivienda estatal obrera de los años 30 en Bogotá: los casos de los barrios Restrepo y Centenario*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Sánchez, O. (2010). *Desarrollo urbano de Bogotá en la década del 50*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Sección:

Ensayo

Essay

Ensaio



Sección. Ensayo | **Section.** Essay | **Seção.** Ensaio

Artículo revisado por pares académicos.



Construcción del *lugar* por la niñez en la localidad de San Cristóbal, Bogotá, Colombia

Miguel Cristóbal Silva Patiño. Politólogo, magíster en Geografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, consultor de la Gobernación del Tolima. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: misilva.consultor@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4468-9076>.

Recibido: junio 10, 2019.

Aprobado: agosto 20, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org>



Atribución: Esta licencia permite a otros distribuir, mezclar, ajustar y construir a partir de su obra, incluso con fines comerciales, siempre que le sea reconocida la autoría de la creación original. Esta es la licencia más servicial de las ofrecidas. Recomendada para una máxima difusión y utilización de los materiales sujetos a la licencia.

Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

La presente investigación analizó la construcción del *lugar* que hacen los niños y las niñas de la localidad de San Cristóbal, en la ciudad de Bogotá. El problema se hizo evidente cuando al analizar los instrumentos de planeación de las políticas públicas de la localidad, se concluye que estos carecen de un enfoque inclusivo y humanista en relación con el *derecho a la ciudad*. Para tal fin, el principal elemento de análisis fue el *lugar* como categoría de la geografía humanística, en donde los niños y las niñas viven, perciben y conciben su localidad. Se desarrolló una metodología cualitativa cuya técnica investigativa incluyó la revisión documental, y como fuentes primarias: la cartografía social, la fotografía y el trabajo de campo. Se exponen los resultados obtenidos en la localidad, que permitieron conocer los *lugares* en donde se desarrollan las relaciones cotidianas de los niños y niñas, con el objeto de analizar si estos y sus percepciones han sido punto de referencia al momento de formular políticas públicas, particularmente las de ordenamiento territorial, concluyendo en la necesidad de vincular categorías de la geografía en la construcción participativa de políticas públicas.

Palabras clave: centralidad, ciudad, derecho, geografía, ordenamiento territorial, urbano.

Construction of the place for children in the locality of San Cristóbal, Bogotá, Colombia

Abstract

The following research analyzed the construction of the place made by the children of the locality of San Cristóbal, in the city of Bogotá. The issue was made clear when analyzing the instruments for planning local public policies, it was concluded that these lack of an inclusive and humanistic approach with regards to the right of the city. For that purpose, the main element of analysis was the place as a category of humanistic geography, where children live, perceive and conceive their locality. A qualitative methodology was developed whose research technique included documentary review, and as primary resources, social mapping, photography and field work. The results obtained in the locality are shown, which made it possible to learn about the places where the daily relations of the children take place, with the aim of analyzing whether these and their perceptions have been a point of reference at the moment of formulating public policies, particularly those on land-use, concluding on the need to link categories of geography in the participative construction of public policies.

Keywords: centrality, city, right, geography, land-use planning, urban.

Construção do local pela infância na localidade de San Cristóbal, Bogotá, Colômbia.

Resumo

A presente investigação analisou a construção do local que se faz para as crianças na localidade de San Cristóbal, na cidade de Bogotá. O problema ficou evidente quando, ao analisar os instrumentos de planejamento das políticas públicas da localidade, conclui-se que estes carecem de uma abordagem inclusiva e humanista em relação com o direito à cidade. Para esse fim, o principal elemento de análise foi o local como categoria da geografia humanística, onde meninos e meninas vivem, percebem e concebem sua localidade. Foi desenvolvida uma metodologia qualitativa cuja técnica investigativa incluiu a revisão documental e, como fontes primárias, a cartografia social, a fotografia e o trabalho de campo. São expostos os resultados obtidos na localidade, que permitiram conhecer os sítios onde se desenvolvem as relações cotidianas das crianças, a fim de analisar se essas e suas percepções têm sido um ponto de referência no momento de formular políticas públicas, particularmente as de ordenamento territorial, concluindo na necessidade de vincular categorias da geografia na construção participativa de políticas públicas.

Palavras-chave: centralidade, cidade, direito, geografia, ordenamento territorial, urbano.

1. Introducción

El presente artículo es de interés para la geografía humanística. Aborda una temática centrada en analizar y exponer la construcción que hace la niñez del *lugar* y sus *lugares* cotidianos, que se convierten en elemento constitutivo del *derecho a la ciudad*. En este sentido, se dan a conocer los principales *lugares* de relaciones cotidianas de los niños y las niñas, planteando si existe relación entre sus percepciones, el espacio vivido y la realidad existente con el actual ordenamiento territorial. De esta manera se logra alcanzar el objetivo de comprender cómo es la construcción de esos lugares y su importancia en las políticas públicas de la localidad, frente a los planteamientos que ellos, por medio de mapas mentales, reclaman a su localidad.

En consecuencia, es fundamental acercarse al concepto de *lugar* que desarrolla el enfoque geográfico humanístico, considerándolo como un espacio cargado de significados, valores, sentimientos y experiencias que se construyen en la cotidianidad. Así, el *lugar* lo construye la niñez socialmente a partir de las experiencias que crea en la relación diaria con el espacio urbano en el que se desarrolla.

De ahí la importancia de conocer la concepción que del *lugar* tiene la niñez, y la manera como construye este concepto desde su relación política e influencia en la planificación territorial, como instrumento de construcción participativa de políticas públicas. En otras palabras, es evidente relacionar, desde la geografía, la construcción del espacio que hace la niñez, y, por ende, garantizar así el denominado *derecho a la ciudad*. Ese *derecho a la ciudad* por el cual autores como Lefebvre, manifestaron la necesidad de

poner en marcha un programa de investigación y acción política que podría permitir a los habitantes de una ciudad apoderarse de sus espacios urbanos y sus vidas urbanas y recuperar para esos mismos habitantes la facultad de participar en la vida de la ciudad. (Lefebvre, 1972, p. 238)

Este documento tiene un enfoque reflexivo, en la medida en que recoge los resultados de una investigación realizada en cinco colegios de la localidad de San Cristóbal: Colegio Interamericano, Institución Educativa Distrital (IED) Florentino González (jornadas mañana y tarde), IED Tomás Rueda Vargas, IED San José Sur Oriental. Estos colegios representan cada una de las cinco Unidades de Planeación Zonal (UPZ): Sosiego, 20 de Julio, San Blas, La Gloria y Libertadores, respectivamente, y analiza desde la geografía humanística los pensamientos y las percepciones que niños y niñas manejan de los *lugares* que ellos consideran que se convierten en su centro de interés, y aquellos que por el contrario se constituyen en *lugares* de inseguridad delictiva.

La naturaleza y magnitud del problema objeto de la investigación partieron del criterio según el cual la ciudad debe incluir con el rigor suficiente las percepciones de niños y niñas en la construcción del espacio y los *lugares* en donde ellos se desarrollan. Los gobernantes, los agentes públicos y representantes de entidades que defienden los intereses de niños y niñas olvidan circunscribir dicha percepción de cómo conciben ellos su ciudad, su espacio y la relación que ellos manejan de su entorno. Esto se pone de manifiesto en la falta de una metodología clara por parte de la Alcaldía Local de San Cristóbal a la hora de armonizar los resultados del Consejo Consultivo de niños y niñas, del Consejo Local de Planeación, y de los encuentros ciudadanos, olvidando escuchar las voces de la niñez en esta localidad, de donde es concluyente la inexistencia de dicho componente en los documentos oficiales o instrumentos finales de planeación.

Por lo expresado anteriormente, el problema que orientó esta investigación se traduce en analizar ¿cómo percibe, crea y construye su espacialidad la niñez de San Cristóbal, y cuáles de esos lugares identificados por ellos, recrean el *derecho a la ciudad* en la organización territorial de la localidad? Los resultados obtenidos se presentan desde los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la inclusión de los niños y las niñas en las políticas públicas de planeación del

espacio urbano, particularmente la de ordenamiento territorial.

- Identificar la construcción de *lugar* en niñas y niños de la localidad de San Cristóbal a través de las percepciones y experiencias de su diario vivir.
- Poner en evidencia cómo proyectan los niños y las niñas su localidad, respecto a los *lugares* identificados en diálogo con la garantía de sus derechos, y el disfrute efectivo del espacio urbano. Lo anterior, con el propósito de analizar si San Cristóbal es una localidad que promueve el *derecho a la ciudad*, y si en su ordenamiento territorial existen lugares como los que la población infantil le demanda a la localidad.

La investigación se desarrolló de acuerdo con el enfoque cualitativo, y se vincula al paradigma hermenéutico-interpretativo con una perspectiva etnográfica. En función de los objetivos definidos, se planteó el uso de técnicas de investigación: observación participante, mapas mentales y análisis documental. Como fuente primaria, se realizaron talleres con menores entre nueve y doce años. Como fuente secundaria se analizó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en su componente local de San Cristóbal, el Plan de Desarrollo “San Cristóbal mejor para todos, una localidad sana, feliz y en paz”, y los avances y resultados respecto de las acciones y actividades del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes.

Se recopiló información de los estudiantes, su relación con la localidad, el espacio y los *lugares*, la representatividad de esos *lugares*, la ciudad soñada por ellos, sus experiencias vividas, el rol participativo que sienten con esta, y el vínculo institucional que relacionan en su cotidianidad.

2. La geografía humanística: soporte teórico al concepto del lugar

La investigación se sustenta en esta geografía que tiene su origen en la década de 1970 gracias a los aportes de geógrafos como David Ley, Marwyn Samuels, Edward Relph, Yi Fu Tuan y

Anne Buttimer, como crítica al rezago que se comenzó a ver en la geografía cuantitativa de Estados Unidos, pues consideraban que había llegado tardía al aporte de la planificación y ordenación del territorio, ya que esta acción se le había trasladado a otras disciplinas o ramas de las ciencias sociales; así mismo, planteaban la necesidad de estudiar al hombre más allá del espacio físico, dando importancia a los aspectos cotidianos y a la relación con el entorno.

Con base en esa interpretación, autores como Delgado Mahecha (2003) señalan que algunas veces los geógrafos consideran el espacio tridimensional (volumen), otras como espacio unidimensional (una línea entre dos puntos), pero la mayoría como abstracto o concreto.

Y es aquí donde aparece la geografía humanística; como señala Sanguín (1981, p. 561), el “espacio vivido es el mundo de la experiencia inmediatamente anterior al de las ideas científicas”, y por ello la geografía humanística estudia el mundo en el que los hombres viven y actúan, en lugar de considerar mundos hipotéticos habitados por seres omniscientes. Delgado Mahecha (2003) afirma entonces que, en la producción social, el método requiere que las cosas se describan como se experimentan cotidianamente, ya que la fenomenología reivindica la experiencia cotidiana de las personas como algo esencial en la comprensión de los seres humanos en el mundo.

Así mismo, según la geografía humanística expuesta por Derrau (1964, p. 15), para quien los estudios de las relaciones de los grupos humanos con el medio geográfico le pertenecen a esta geografía, “en un mismo *lugar*, se superponen varios grupos humanos de diferentes tipos y los vínculos que explican la vida de dichos grupos no los hacen depender siempre de un medio ambiente inmediato”. Los grupos humanos *per se* tienen pensamientos, experiencias y sentimientos que por un lado los hacen objeto de estudio, y por otro, del significado de su medio inmediato como influencia que caracteriza y determina aspectos poblacionales y culturales.

La geografía humanística se declara, por tanto, como el propio humanismo, anticien-

tifista, antipositivista y antirreduccionista. Anticientifista porque, a la sistematización del pensamiento humano, opone el tomar en consideración otras verdades que las demostradas por las leyes científicas; antipositivista porque plantea que los comportamientos humanos no pueden ser estudiados según fórmulas matemáticas, y antirreduccionista porque no cree que todas las actitudes humanas puedan ser relacionadas con algún *lugar* concreto de la psique o del cerebro. La experiencia humana, en suma, no se reduce a una sucesión de impresiones dispares, sino que ella recorre un mundo vasto donde la esencia de los fenómenos revela algo más que los hechos (Sanguín, 1981).

Buttimer establece (como se citó en Álvarez, 1982, p. 23) que es en la geografía humanística en donde se estudia con mayor cercanía la idea de espacio vivido, como aquel que comprende el mundo de los sucesos, de los negocios y de los valores, incluyendo la experiencia personal. Para esta geógrafa, cuando somos conscientes de este “mundo vivido”, podemos intentar comprender (poniéndonos en el *lugar* de los otros, empíricamente) los “horizontes cotidianos” compartidos con otras personas y con la sociedad, una vez en nuestra conciencia hemos despertado el sentido de pertenencia con respecto a un *lugar*, es decir, hemos transformado el *lugar* en algo significativo y con identidad.

En particular, se puede interpretar que en la revisión documental de espacios y *lugares* pensados para la niñez, poco influye la cotidianidad sobre la cual tanto niños como niñas construyen su espacio, y determinan los *lugares* que han de convertirlos en verdaderos agentes de reclamación de *lugares* que les permitan garantizar ese *derecho a la ciudad*, a la recreación y a gozar de un ambiente adecuado para ellos.

La relevancia de estudiar lo cotidiano, según López Trigal et al. (2015, p. 222), radica en que es allí “donde se hace, se deshace y se vuelve a hacer” el vínculo social, es decir, las relaciones entre los seres humanos. En este sentido, las prácticas asociadas con la vida diaria —como la amistad, el cariño, la camaradería, las relaciones

o la comunicación— son más fluidas, combinándose a través del tiempo y del espacio.

Como lo cotidiano se construye en el concepto del *lugar*, la geografía posmoderna lo vincula con el espacio de vida, ya que el espacio abstracto y genérico se convierte en *lugar* gracias a la experiencia y a la acción de los individuos que, viviéndolo cotidianamente, lo humanizan y lo llenan de contenidos y significados (Massey y Jess, 1995, como se citó en López Trigal et al., 2015, p. 222).

2.1. El derecho a la ciudad: lugar de pertenencia en perpetuo movimiento

El *derecho a la ciudad* ha sido un elemento constitutivo de análisis a la luz de la geografía. El término ‘ciudad’ simboliza la creación de espacios comunes de socialización que lleva a que exista una estrecha relación entre ciudad y ciudadanía, que cobra a su vez un significado político en el imaginario de la comunidad.

La ciudad es el intento más coherente —y en general, más logrado por el hombre— por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos. Pero si la ciudad es el mundo creado por el hombre, también el mundo es el mundo donde está desde entonces condenado a vivir (Park, como se citó en Harvey, 2013, p. 19).

La anterior explicación nos lleva a plantear aquí: ¿qué tipo de ciudad queremos?, ¿cómo queremos vivirla?, ¿cómo podemos ejercerla? Estos interrogantes delimitan por tanto un elemento común: el *derecho a la ciudad* es, más que un derecho individual, un derecho colectivo, y por tanto obliga a cambiarla, adecuando lo que ella nos aporta y transformándola de acuerdo con los intereses y circunstancias de vida.

Conforme lo señala Harvey (2013), el *derecho a la ciudad* es uno de los derechos humanos más descuidados, en la medida en que el impacto de las fuerzas urbanas ha decantado en una serie de transformaciones que han moldeado al hombre dentro de la ciudad, contrario al fin del urbanismo de adaptar la ciudad a los intereses del colectivo social.

Reclamar el *derecho a la ciudad* supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical. Desde siempre, las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La urbanización ha sido siempre, por ende, un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos (Harvey, 2013).

Por consiguiente, hablar del *derecho a la ciudad* es hablar de la reclamación colectiva por medio de luchas sociales que están en constante quiebre a las relaciones dominantes que desequilibran la distribución justa de beneficios, resultado de los procesos de urbanización. La ciudad se constituye entonces en un elemento material que va más allá de barrios, manzanas o comercio; la ciudad de hoy se centra en el reconocimiento, respeto y realización de los derechos civiles de las personas, en donde los temas ambientales, políticos, económicos y de integración se hacen necesarios de abordar.

Según la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad:

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. (ONU, 2005, p. 1)

3. La localidad de San Cristóbal en el Ordenamiento Territorial de Bogotá

La localidad de San Cristóbal tiene cinco Unidades de Planeación Zonal (UPZ); cuatro son de tipo residencial de urbanización incompleta y una es de tipo residencial consolidado.

La UPZ San Blas se ubica al oriente del suelo urbano de San Cristóbal, tiene una extensión de 400 hectáreas, equivalentes al 8.1 % del total del suelo de esta localidad. Esta UPZ limita por el norte con la transversal 7A este, futura avenida Fucha (calle 11 sur) y el río San Cristóbal; por el oriente, con el perímetro urbano; por el sur, con la calle 41A sur (Liceo San José), avenida de los Cerros (carrera 12 este) y avenida Ciudad de Villavicencio, y por el occidente con la avenida La Victoria (carrera 4 este).

La UPZ Sosiego se localiza en el extremo norte de la localidad de San Cristóbal, entre la carrera 10 y la avenida de Los Cerros, y entre las calles 1 y 22 sur. Tiene una extensión de 235 hectáreas, de las cuales doce están catalogadas como suelo protegido. La mayor parte de esta UPZ tiene viviendas en estrato 3. Limita por el norte con la calle 1 sur, futura avenida de La Hortúa, por el sur con la avenida Primero de Mayo y por el occidente con la avenida Fernando Mazuera (carrera 10).

La UPZ 20 de Julio se ubica al sur de la UPZ Sosiego, al oriente de la carrera 10. Tiene una superficie de 263 hectáreas. Limita por el norte con la avenida Primero de Mayo (calle 22 sur), por el oriente con la carrera 4 este y la avenida La Victoria, por el sur con la avenida Ciudad de Villavicencio, y por el occidente con la avenida Fernando Mazuera (carrera 10).

La UPZ La Gloria se localiza al sur de las UPZ San Blas y 20 de Julio. Tiene una extensión de 386 hectáreas, de las cuales cincuenta están catalogadas como suelo protegido. Limita por el norte con la avenida Ciudad de Villavicencio, la avenida de Los Cerros (carrera 12 este) y la calle 41A sur, por el oriente con el perímetro urbano, por el sur con la quebrada Chiguaza y por el occidente con el parque Entre Nubes.

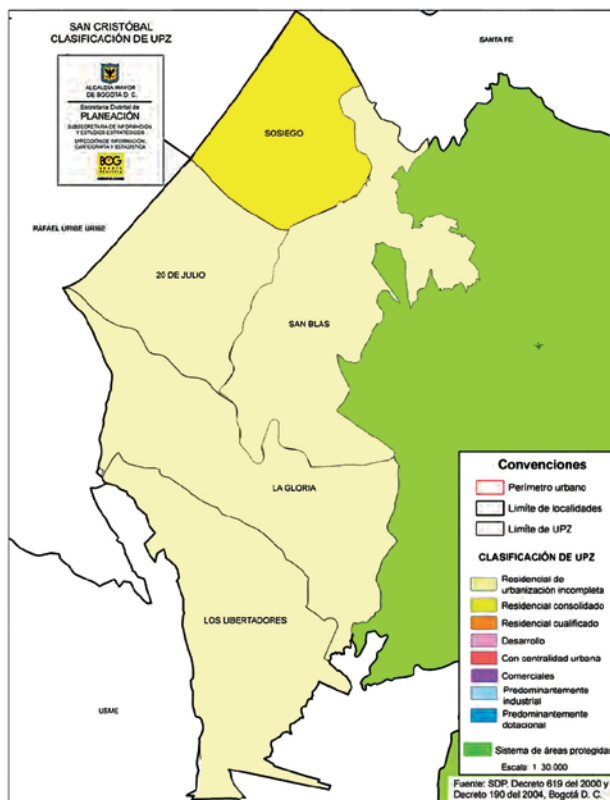
La UPZ Libertadores se ubica en el extremo sur de la localidad de San Cristóbal. Tiene una extensión de 365 hectáreas, y presenta la mayor superficie de áreas protegidas: 91 hectáreas. Limita por el norte con la quebrada Chiguaza, por el oriente con el perímetro urbano, por el sur con la localidad de Usme, a través de la calle 73 sur (barrio Juan Rey), y por el occidente con el parque Entre Nubes.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, las centralidades en la localidad de San Cristóbal son núcleos urbanos localizados alrededor del centro metropolitano y en la periferia de la ciudad, que hacen parte de la estructura urbana y tienen como fin ordenar

funcionalmente las áreas residenciales, lo que permite la descentralización de actividades y la generación de nuevos subcentros.

Las centralidades se caracterizan por concentrar actividades urbanas de soporte, como el comercio, los servicios y los equipamientos regionales, urbanos o zonales complementarios a la vivienda, convirtiéndose en espacios representativos y de referencia urbana para los ciudadanos. La clasificación por escala obedece a la cobertura de atención que prestan las centralidades. San Cristóbal cuenta con dos centralidades: 20 de Julio y La Victoria, distribuidas en dos UPZ (Secretaría Distrital de Planeación, 2009, p. 21).

Figura 1. Localidad de San Cristóbal



Fuente. Adaptado de Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación (2009), con base en Decreto 619 de 2000 y Decreto 190 de 2004.

Figura 2. Plaza Iglesia del 20 de Julio

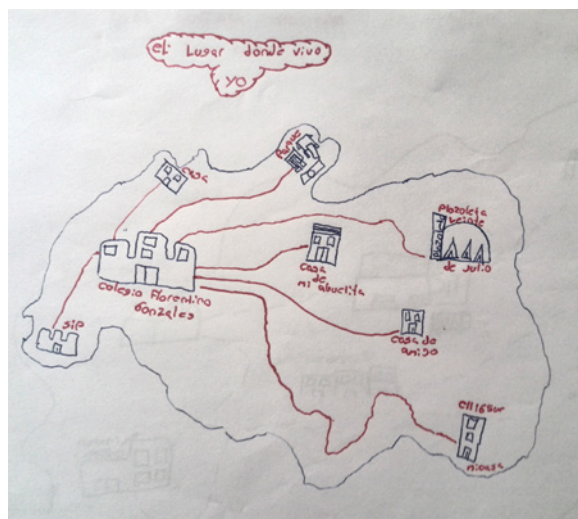


Fuente. Elaboración propia, 2016.

Lo anterior, así como la figura 2, demuestran que a simple vista el POT organiza una localidad que sigue construyéndose a partir de la Iglesia del 20 de Julio y su plazoleta. Hoy día, los grupos poblacionales no solamente construyen su concepto de *espacio* en estos lugares centrales. Puede que los adultos construyan su concepto de *lugar* en la plaza, pero de manera diferente. Los niños y las niñas (como se observa en la figura 3),

lo construyen en su colegio; interpretando a Massey y Jess, es allí donde ellos construyen su vida, viven sus experiencias con sus amigos, dándole el sentido que tiene para ellos asistir al colegio, reunirse, expresarse, generar su autoestima y desarrollarse como personas. Aunque el colegio es en especial un *lugar* preminentemente cotidiano al interés de la niñez, también el parque se constituye en *lugar* de significados para ellos.

Figura 3. Construcción geográfica del *lugar*



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Podemos establecer que la vida cotidiana de los niños y las niñas de San Cristóbal se desenvuelve en lugares que precisamente en el ordenamiento territorial de la localidad no están plasmados conforme ellos quisieran poner de relieve. Para los niños y las niñas, son los colegios los *lugares* de camaradería, amistad y comunicaciones fluidas. El colegio se constituye como el *lugar* más importante y central de sus actividades, y es en este episodio de vida en donde anclan su relación consciente con el *espacio*. Se puede afirmar, entonces, que en el Plan de Ordenamiento Territorial se debe poner también a los colegios como eje de centralidades, y, por tanto, el *lugar* más importante en el cuidado y protección de la ciudad pensada para la niñez.

3.1. La localidad de los niños y las niñas: percepción y cotidianidad

Cuando expresamos el significado del *lugar*, y pese a que muchos formuladores del ordenamiento territorial lo diseñan y construyen desde la óptica de los adultos –ingenieros, geógrafos, entre otros–, olvidan que tanto los niños como las niñas en etapa de crecimiento y desarrollo conciben categorías y nociones espaciales que son valederas para la toma de decisiones. En el análisis geográfico (Béguin, como se citó en López Trigal et al., 2015, p. 375), el *lugar* se define como una unidad espacial elemental cuya posición es, a la vez, identificable en un sistema de coordenadas y dependiente de las relaciones con otros *lugares* en el marco de las interacciones espaciales. Para esta investigación, el *lugar* es el sitio en donde se localizan fenómenos poblacionales, particularmente aquellos que se relacionan con los intereses de los niños y las niñas de la localidad de San Cristóbal.

El *lugar* es el sitio donde se hace más estrecha la relación hombre-tierra, donde el *lugar* y el hombre se funden mutuamente. El *lugar* participa de la identidad del que está en él (cada habitante se define, y define su entorno, especialmente según su pertenencia espacial) y los individuos dan una identidad, e incluso fundamentalmente una existencia, al *lugar*. Esta relación estrecha permite la metáfora del arraigo, y supone una dimen-

sión temporal. El *lugar* se inscribe en la duración; es memoria y tiempo cristalizados (Clerc, como se citó en López Trigal et al., 2015, p. 376).

Según muchos geógrafos, el *lugar* permite adquirir identidad, conocer lazos históricos y crear espacios de relación. Solo aquellos espacios en donde no se puede lograr establecer esto se pueden denominar no *lugares*, y podría uno plantear entonces que al pensar en niñez desde la concepción de los adultos se están creando más no *lugares* que *lugares*, pues los *lugares* de relación de los niños y de las niñas, como ellos lo describen, tal parece que no son importantes de organizar en un proceso de ordenación territorial hecho por los adultos.

Para los niños y las niñas de la localidad de San Cristóbal, el colegio representa su interacción con otros niños; es el *lugar* en donde se consolidan lazos de amistad, en donde pueden expresar su forma de ser de manera natural, en donde se sienten seguros mientras estén ahí, tal y como lo ejemplifica la figura 4.

Figura 4. Lugares de relación para la niñez



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Lo anterior nos permite afirmar que, en un juicioso ejercicio de ordenamiento territorial, los colegios como equipamiento deben dejar de ser analizados únicamente en términos de número de cupos y número de niños matriculados; por el contrario, deben ser los *lugares* que deben contar con espacios que les permitan a ellos afianzar sus relaciones sociales con actividades propias de esta naturaleza.

Figura 5. El lugar donde vivo yo



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

En los colegios, los niños y las niñas necesitan horas dedicadas al diálogo entre ellos mismos, privacidad para discutir sus temas como canal de socialización y generación de confianza. Los colegios pueden ser centros culturales, de danza, de teatro, de cine y de recreación; esta interpretación se pone de manifiesto en la figura 5, que expresa *lugares* importantes para la cotidianidad de niños y niñas.

3.1.1. El barrio y la casa: *lugares* de camaradería y creación de lazos

Una vez establecido que el colegio es el *lugar* que principalmente narran en sus expresiones artísticas de cartografía, el barrio y la casa son los siguientes dos *lugares* que se constituyen en marco de referencia para los niños y las niñas de la localidad de San Cristóbal.

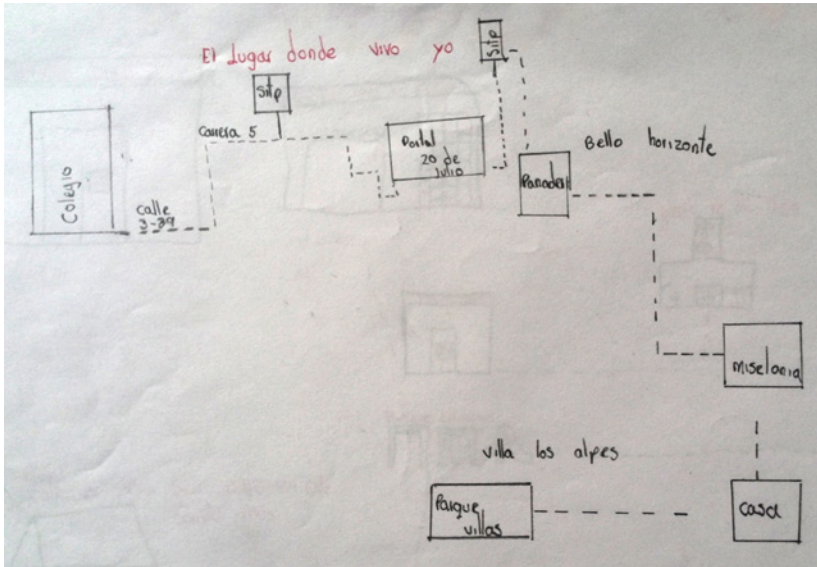
El barrio se expresa como un espacio que les ayuda a afianzar sus relaciones con los vecinos. Cabe resaltar que los niños y las niñas de las UPZ Libertadores y La Gloria manifiestan en su cartografía temas de convivencia con sus vecinos relacionadas con el ruido, el consumo de licor y el alto volumen de la música.

Pese a ello, el barrio es el *lugar* que identifican en la escala local; así mismo, el barrio y la casa les dan nociones de recorrido, y una imagen solvente del medio en el que habitan y residen. La figura 6 expresa la medición y la cartografía; denota en la representación el uso que hacen de rutas entre sus barrios, entre sus casas y el colegio, y entre sus casas y los lugares cotidianos como la iglesia o la panadería.

El ejercicio hace posible afirmar que los niños y las niñas de San Cristóbal poseen una importante relación de construir imágenes mentales con su medio concreto a partir de los sentidos, y esto es ya una prueba clara del manejo de la percepción, tema que se debe comenzar a incluir en la formulación del ordenamiento territorial, permitiendo la participación de la niñez.

El niño y la niña, como núcleo de su espacio personal, al caminar por la localidad por medio de su cartografía, nos demuestran cómo se desplazan y cómo conocen las localizaciones, siendo capaces de conectar *lugares* y áreas, generando conexiones que les permiten representar la situación social, económica y cultural de su localidad.

Figura 6. El barrio: representación y recorrido/cartografía infantil



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Figura 7. Conectando lugares



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

3.1.2. El parque: imagen de inseguridad delictiva

Pese a que el colegio y la casa son los dos lugares centrales en el imaginario de la niñez de la localidad de San Cristóbal, el parque también lo es, pero más como lugar de inseguridad delictiva urbana, como lo refleja la figura 8.

No obstante, el parque en el ejercicio cartográfico significa mucho para ellos, y no podría dejarse por fuera de esa construcción de lugar que ellos nos demuestran en sus representaciones. Es obvio que todo niño sueña y construye su espacio en el parque, pero en las cinco UPZ han plasmado la inseguridad como uno de los aspectos que hacen del parque uno de los lugares de los niños que han sido acaparados por otros grupos poblacionales, que han ocupado dichos lugares para otro tipo de actividades que no son las recreativas.

Por ahora podemos afirmar que el parque es un lugar de alta importancia en el reconocimiento territorial de la localidad, siendo el parque de bolsillo el más visitado por ellos, ya que el Parque Metropolitano de San Cristóbal, ubicado en la UPZ Sosiego, no fue representado por ningún niño habitante de las demás UPZ de la localidad; el desplazamiento y la lejanía

son factores que no les permite acercarse a este lugar. El parque Entre Nubes tampoco está relacionado en el imaginario cartográfico de la niñez de la localidad, y puede obedecer a dos factores: uno que tiene que ver con los pocos atractivos que estos lugares ofrecen a este público infantil, y el segundo, a las características de la localidad en cuanto a la posibilidad de desplazamiento a estos lugares.

4. Los lugares que en el ordenamiento territorial propone la niñez

La figura 9 nos permite interpretar que aún hay espacios del borde oriental de la localidad (en amarillo), que bien podrían atender los intereses de la población infantil desarrollando obras y adecuaciones que cumplieran con lo que ellos sueñan ver en San Cristóbal.

La niñez en un amplio margen demanda parques seguros, sin presencia de expendedores de drogas, ni consumidores de alucinógenos, como lo evidencia la figura 10.

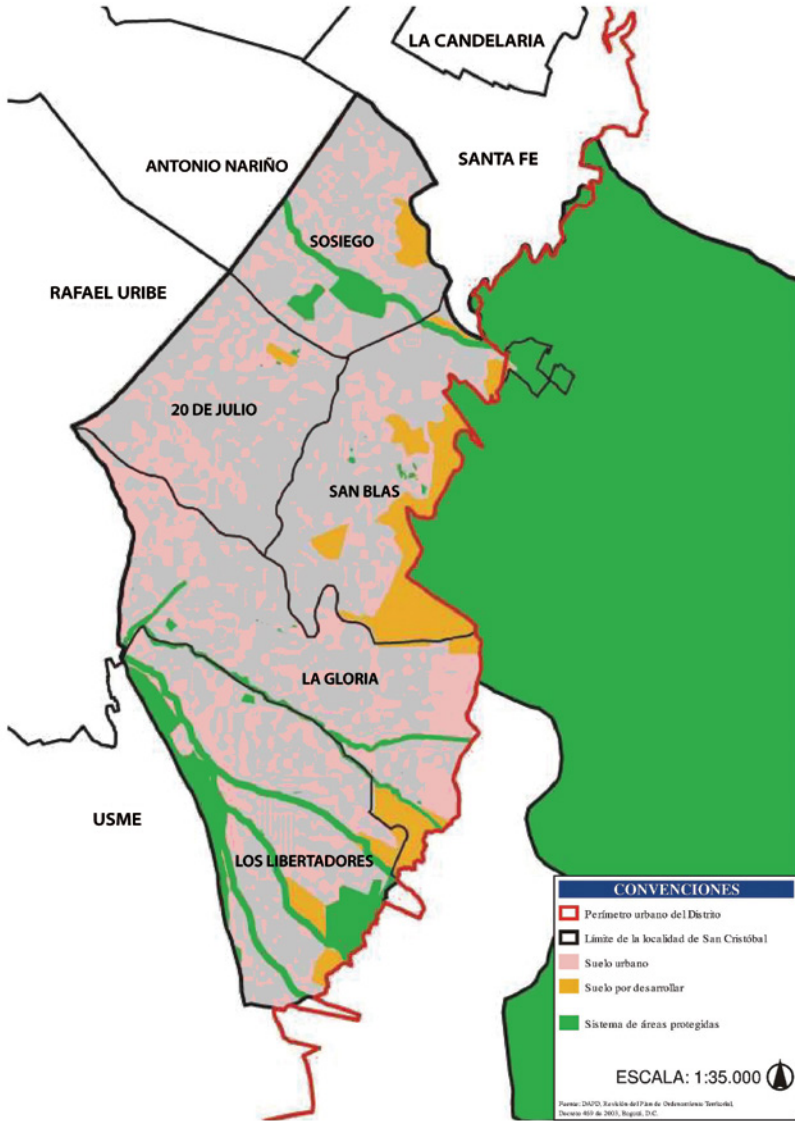
De la misma manera expresan la necesidad de contar con parques más grandes que los

Figura 8. Representación de lugar de miedo



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Figura 9. Suelo urbano y suelo por desarrollar en San Cristóbal



Fuente. Adaptado de Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2009.

denominados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) parques de bolsillo; ellos creen que es viable contar con parques que tengan piscinas, canchas, y no en vano ellos ubican esos espacios en el borde oriental de la localidad. La vista de mirador, la ubicación estratégica y la relación hombre-naturaleza, se ven expresadas en la ubicación de lugares de recreación en el borde oriental, con una panorámica de la ciudad y una organización espacial que cualquier innovador urbanista enviaría para desarrollar allí.

En esa misma relación hombre-naturaleza, proyectan la construcción de un parque zoológico relacionado con enseñanzas ambientales del cuidado del planeta y de las zonas verdes. La construcción de senderos ecológicos, y la

arborización de la localidad, son también sinónimos de la reforestación local, así como del cuidado y conservación de los ambientes que ya existen actualmente en la zona.

Que los parques dispongan de juegos y atracciones mecánicas son otros elementos constitutivos dentro de las proyecciones de localidad que ellos proponen. Por ejemplo, no es mala idea ubicar Ruedas de Chicago en lo más alto de la localidad, rodeadas del verde que conserva la zona montañosa; ello cambiaría enormemente la calidad de vida de la localidad, así como la transformación urbana de su suelo, convirtiéndola más atractiva y con visita de nueva población flotante a la localidad, lo que generaría más ingresos a sus residentes.

Figura 10. La localidad planeada por la niñez



Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Figura 11. El ordenamiento del territorio: una mirada infantil

Fuente. Cartografía social elaborada por niños y niñas de San Cristóbal, 2016.

Debido a que muchos de los niños y las niñas nunca han salido de Bogotá, proyectan una localidad que les brinde piscinas; muchos manifestaron no haber salido nunca de la localidad, y que lo más lejos que han ido es a la Iglesia del 20 de Julio o a la plaza principal del barrio La Victoria, confirmando que los lugares centrales de los adultos tienen que ser los de la niñez.

5. Realidad en la gestión pública y política de la localidad

Pese a que existe seguridad jurídica que ampara la promulgación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, a través del Decreto 619 de 2000 y 190 de 2004, y del Plan de Desarrollo Local de la localidad de San Cristóbal, que bajo Acuerdo local 075 adoptó el desarrollo económico y social de la localidad, y del Decreto 121 de 2012 del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes, el solo marco jurídico no garantiza el cumplimiento de la satisfacción ciuda-

dana en el abordaje y la garantía de derechos fundamentales.

Existe una amplia dispersión en el manejo de la realidad política en lo relativo a las necesidades de la población infantil que habita en la localidad. La investigación, de manera formal, contactó por escrito con las autoridades locales, e indagó acerca de las metodologías, estrategias y procedimientos sobre los cuales se construían las políticas públicas que impactaban a la población infantil. En tal sentido, se denotó el enfoque administrativista sobre el cual se continúa abordando la relación Estado-ciudadano, enfoque que carece de gestión pública y principios de modernidad, eficiencia y eficacia —clásicos elementos constitutivos de las políticas públicas—, como respuesta a situaciones problemáticas de la comunidad. El principal obstáculo es el denominado traslado a las consultas, en el que se divaga entre entidades una respuesta que bien podría definirse a partir de una filosofía del deber ser de lo planeado en los instrumentos existentes para tal fin.

Por ejemplo, al indagar a la administración local acerca del estado de la situación del Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes, fijado bajo Decreto 121 de 2012, la respuesta no indica de fondo un estudio, diagnóstico o análisis de la situación real de la niñez en la localidad. Discretamente indican algunas acciones desde el denominado Centro Amar, cuya misión se orienta en atención en riesgo o trabajo infantil; una estrategia denominada Atrapasueños, de formación para niños y niñas afectados por el conflicto armado; Centros Crecer, ubicados en los barrios La Victoria y Balcanes, cuya misión es atender a niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad y a sus familias, y el proyecto Bogotá te Nutre, dirigido a población infantil en riesgo nutricional, así como a mujeres gestantes.

Ninguno de los anteriores criterios cumple con el espíritu de la norma, el cual es vincular, permitir la participación e incluir las voces de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones del rumbo en la planeación de la localidad. Si bien la administración local indica que a la fecha de la solicitud el Consejo Consultivo se encontraba activo y con quince niños, niñas y adolescente participando, se limita al mero trámite de responder con qué se cuenta, pero no deja entrever precisamente el deber ser de una conjugación real entre la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, y la importancia de la interdisciplinariedad como la geografía humanista que nos impulsa a ver en el territorio físico, el lugar y el espacio, así como la conjugación del elemento humano al interior de este, y es allí en donde se evidencia la discreta e inexistente postura oficial al respecto.

De la misma manera, la administración local, al ser indagada acerca de la percepción de la localidad por parte de sus niños y niñas, así como de los lugares que para ellos son importantes, y que están ligados al ordenamiento territorial, la administración se limitó a contestar que las localidades no formulan el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), lo cual denota una postura inexacta: si bien el POT es de Bogotá, este se construye desde lo local a través de

encuentros ciudadanos, del Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes, de los espacios del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de los Consejos Locales de Planeación, y del mismo Consejo de Política Social, espacios todos a donde deben llegar las voces e inquietudes de niños y niñas, para ser incluidas en la construcción participativa de las políticas públicas, lo cual permitiría alcanzar el objetivo de conocer cómo percibe, crea y construye la niñez sus lugares en la localidad y tomar decisiones que beneficien y garanticen el goce efectivo del *derecho a la ciudad* por parte de ellos.

6. Conclusiones

Es evidente que tanto los lugares desde la concepción infantil, como la ciudad pensada para la niñez, es posible refrendarlos por medio de ejercicios cartográficos y análisis desde escuelas como la geografía humanística. Esto nos permite representar una mejor manera de planificar en el ordenamiento territorial la suma de intereses con los cuales se adecúan las ciudades a las necesidades de sus habitantes, y se incluyen ópticas y determinantes sociales clave al momento de construir el espacio con lugares que satisfagan a la población.

Esta investigación logró demostrar varias situaciones marcadas a lo largo del escrito, que indican la pauta de alcanzar una mejor manera de incluir en los estudios geográficos un grupo poblacional que simplemente ha estado vinculado transversalmente, y no como eje central del desarrollo humano y del crecimiento urbano de las ciudades.

Por tal razón, se han llegado a las siguientes conclusiones, una vez analizado el conjunto de situaciones que dieron origen al planteamiento del problema inicial:

Sí existe una relación directa para la geografía de entrar a resolver situaciones multidisciplinares que no solamente están ligadas a la geografía física, sino que, dadas las connotaciones de planificación de las ciudades del siglo XXI, se hace manifiesto incluir esta escuela geográfica. Cuando revisamos la literatura geográfica, y en particular las corrientes humanís-

ticas, nos damos cuenta de que su aporte es fundamental para que tomadores de decisiones políticas incluyan en su formación categorías geográficas como el *lugar*, y no solamente se ligue el derecho desde lo jurisprudencial, sino que, por el contrario, sea la geografía el condicionamiento cartográfico que soporte las acciones de Gobierno.

El ordenamiento territorial no se limita únicamente al urbanismo ni a la ordenación del territorio; es también la expresión de grupos poblacionales que por medio de su participación y ejercicio de influencia adecúan los *espacios* a sus intereses, y es aquí en donde la niñez requiere, como grupo poblacional, representantes de sus pretensiones, sea por intermedio institucional o por intermedio de las organizaciones que representan sus necesidades.

Los niños y las niñas, además de ser sujetos de derechos, son también actores relevantes en la planeación territorial; deben ser consultados, y, a partir de sus expectativas, adecuar los territorios para vincular en el mobiliario las exigencias que determinen querer.

El colegio, la casa y el parque se constituyen en los principales pilares de construcción de *lugar* en los niños y las niñas; por tal razón se puede concluir que un *lugar* central no es solamente la plaza, sino aquellos *lugares* que desde un enfoque poblacional determinan intereses, los cuales varían y se acomodan dadas ciertas características. De tal enfoque carece la actual filosofía del ordenamiento territorial colombiano.

El derecho a la ciudad debe ser un elemento sustantivo en la formulación de nuevos planes de ordenamiento territorial. El país, y particularmente Bogotá, se encuentra en un momento coyuntural de reformulación y actualización de tales planes; por ende, es el momento de incluir una categoría tan importante como esta, y no solo para dar cumplimiento a los compromisos internacionales celebrados y ratificados por el Estado colombiano.

Estos señalamientos permiten concluir que la niñez sí construye su *espacio*, y por tanto no debemos construirla por ellos. Como se mencionó, existen algunos juegos de intereses loca-

les que hacen del uso del *espacio* y del *lugar* una serie de combinaciones negociadas, en donde una serie de actores que quieren hacerse del *espacio* y de la construcción del *lugar*, orientan y toman las decisiones acerca del fin último de dichos *lugares*.

Los *lugares* que actualmente existen en San Cristóbal no han sido consensuados con los intereses de los niños y de las niñas; de allí que no fortalecen los lazos culturales de los expresados en la razón de ser de la geografía humanística. San Cristóbal ha construido y ubicado los *lugares* que los planificadores y diseñadores han establecido, pero la localidad dista mucho de incluir las expectativas expuestas en esta investigación acerca del *lugar*.

7. Referencias

- Álvarez, J. (1982). La geografía humanística. *Anales de la geografía*, (2). Madrid, Universidad Complutense.
- Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). Decreto número 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial. Registro Distrital 2197 de 28 de julio de 2000, Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Registro Distrital 3122 de junio 22 de 2004, Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Decreto 121 de 2012, por medio del cual se crea el Consejo consultivo de niños, niñas y adolescentes, y los Consejos locales de niños, niñas y adolescentes. Registro Distrital 4862 del 26 de marzo de 2012, Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Local de San Cristóbal. (2017). Acuerdo Local 075, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para la localidad de San Cristóbal. Plan de Desarrollo Local 2017-2020 San Cristóbal Mejor para Todos, una localidad sana, feliz y en paz. Bogotá.

- Buttimer, A. (1974). Classics in human geography revisited. En *Progress in Human Geography*. Washington: Association of American Geographers.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Temis.
- Delgado Mahecha, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Derrau, M. (1964). *Tratado de Geografía Humana*. España: Vincens-Vives.
- Downs, R. y Stea, D. (1977). *Maps in Minds*. Nueva York: Harper y Row Publishers.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes*. Madrid, España: Akal.
- Lefebvre, H. (1972). *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. París: Anthropos.
- López Trigal, L. et al. (2015). *Diccionario de Geografía aplicada y profesional*. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio. España: Universidad de León.
- Naciones Unidas. (2005). *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*. Barcelona, España.
- Procuraduría General de la Nación. (2008). Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia, comentado y concordado. Procuraduría General de la Nación, Bogotá.
- Sanguín, A. (1981). *Geografía Política*. Madrid: Oikos.
- Sanguín, A. (1981). La géographie humaine ou l'approche phénoménologique des lieux, des paysages et des espaces. *Annales de Géographie*, (501).
- Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Recorriendo San Cristóbal: diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Bogotá.
- UNFPA. (2008). *El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal*. Bogotá, Colombia.
- Unicef. (1948). *Convención sobre los derechos de los niños y de las niñas*. Bogotá: Esquilo.
- Unicef. (2004). *Ciudades para la niñez*. Bogotá: Beta impresores.

Sección:

Reseña

Review

Comentário



Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos (IEU) (Contreras, Y. 2019).

Andrés Felipe Pereira Fuyó. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) - Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: afpereiraf@unal.edu.co

Recibido: septiembre 10, 2019.

Aprobado: septiembre 25, 2019.

Publicado: diciembre 30, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución - No comercial - Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial es un libro académico, resultado de un proceso de investigación que pretendió analizar algunos de los componentes del sistema urbanístico en Bogotá.

El libro presenta un diagnóstico y una evaluación de la *renovación urbana* en la ciudad, para el período 1979-1999 y el posterior a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, con sus respectivas modificaciones (aprobadas y no aprobadas). El libro se apoya en la revisión de documentos y normas oficiales para ambos períodos, así como en un análisis cuantitativo y espacial de los proyectos, zonas delimitadas y desarrolladas, al igual que el número de metros construidos para cada época. Así mismo, hace una evaluación de los objetivos y resultados de los instrumentos definidos para la *renovación urbana* (planes parciales, entre otros), que, junto con entrevistas cualitativas realizadas a consultores, funcionarios, exfuncionarios y académicos, complementan un panorama con la identificación de dificultades normativas, procedimentales y políticas de la *renovación urbana* en Bogotá.

El libro está estructurado en cinco capítulos. El primero, “La *renovación urbana*: abordaje teórico-metodológico”, presenta los pilares teóricos para entender el concepto de *renovación urbana*, así como una revisión sobre el tema en la literatura latinoamericana y colombiana.

El primer pilar permite ubicar no solo el origen histórico del término, sino identificar los debates de las formas de intervenir en la ciudad construida, para afirmar que la forma de la *renovación* importa (Contreras Ortiz, 2019), bien sea a través de grandes planes o intervenciones, o en pequeñas porciones de suelo “detonadoras”.

El texto realiza un amplio recorrido sobre la producción académica y la literatura en general sobre el tema, lo cual hace

posible ubicar tanto los desarrollos académicos como la evolución de la discusión sobre renovación en las agendas públicas gubernamentales y multilaterales. Esta evolución en la agenda pública permite rastrear el desarrollo de la *renovación urbana*, desde los modelos o las propuestas de recomposición social, pasando por la inclusión de enfoques orientados a la transformación económica y social; el énfasis centrado en los centros históricos, hasta la inclusión reciente de aspectos como la provisión de infraestructura accesible, la densificación sostenible, y el diseño y la integración a la trama urbana (Contreras Ortiz, 2019, pp. 35-37).

La autora presenta una revisión sobre la producción de literatura en el país, que parte de reconocer el fuerte énfasis o peso que tienen los estudios de casos y proyectos específicos, resaltando casos de diferentes ciudades del país, en los cuales se abordan temáticas que van desde el análisis de los instrumentos de gestión del suelo, hasta la diferenciación de conceptos como la *rehabilitación*, *revitalización*, *regeneración* y *recuperación*.

El segundo pilar teórico es el concerniente al neoinstitucionalismo como lente analítico, que permite comprender la importancia de las instituciones a través de una mirada sobre el papel y la interacción entre actores; entre estos y el marco político e institucional para entender los procesos y resultados de las políticas urbanas.

En su segundo capítulo, “La *renovación urbana* en Bogotá anterior al POT¹”, se exponen los momentos y las normas que pretenden promover la *renovación urbana* en la ciudad en el período 1979-1999 (Acuerdo 7 de 1979 y Acuerdo 6 de 1990), así como el contexto en donde la *renovación urbana* surge como política para los Gobiernos urbanos, a través de planes, programas y normas urbanísticas. La autora expone los diferentes programas que se desarrollaron bajo estas normas, analizando los objetivos de cada plan, resaltando sus alcances y desarrollos, así como los factores que determinaron o no su éxito.

Mediante distintas fuentes secundarias se identifica el impacto y el tipo de restricciones que tuvieron las normas. De igual manera, se muestran los proyectos planeados y la ejecución alcanzada para poner en evidencia las limitaciones de las normas y los márgenes de actuación de la política de *renovación urbana*, así como la densificación en zonas no establecidas en los programas y planes.

El tercer capítulo, “Rehabilitación y cambio de patrón: ¿*Renovación urbana* en Bogotá?”, presenta un desarrollo de la normativa, los impactos y las expresiones territoriales que ha tenido la ciudad, a través de la aplicación del tratamiento de consolidación por cambio de patrón, especialmente en el período posterior al 2004.

El texto describe la tensión que hay entre las decisiones para promover la densificación mediante las normas de dicho tratamiento, que incentiva el goce inmediato de las estructuras urbanas existentes, sin mayores aportes a los soportes de la ciudad, frente a la promoción e impulso a proyectos de *renovación urbana* mediante operaciones urbanas que contemplen la distribución de las cargas y los beneficios. Dicha tensión entre los modelos abre, tal como define la autora, un interrogante central para el libro, el cual se expresa en ¿cómo aprovechar el suelo urbano y hacer un reparto de cargas coherente con las disposiciones legales colombianas y la “apuesta” por el equilibrio urbanístico? (2019, p. 102).

El desarrollo del capítulo demuestra la tensión entre *renovación urbana*-rehabilitación y cambio de patrón, contrastando las cifras de aprobación y ejecución de los planes parciales de *renovación urbana* frente a las cifras de licenciamiento aprobadas para el tratamiento de consolidación con cambio de patrón. El comportamiento de estas variables muestra cómo este último presenta el mayor dinamismo: en solo doce años (2004-2016), tiempo en el que se generaron 3028 122 m² licenciados en las zonas bajo este tratamiento, frente a 3028 785 m² del período 1950 a 2004 (más de 50 años) (Contreras Ortiz, 2019, pp. 113-114).

El estudio complementa estas cifras con su expresión espacial, e identifica las zonas de

1 POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

mayor dinámica, e igualmente la relación de estas con variables como los usos y estratos, permitiendo un análisis integral que responde no solo a la cantidad generada, sino que incluye las actividades de cada zona como explicación a los desarrollos encontrados. Tales resultados se contrastan con la aprobación y baja ejecución de los planes parciales de *renovación urbana*.

El capítulo 4, “La *renovación urbana* de Bogotá: ¿entre el plan parcial y el proyecto detonante?”, analiza otra tensión inherente a la *renovación urbana* que se debate entre las grandes intervenciones expresadas en la figura del Plan Parcial, y la posibilidad de desarrollar proyectos puntuales o detonantes (acupuntura urbana), que jalonan los progresos de estas zonas, sin una gran intervención directa, pero garantizando una captura de valor. El desarrollo del capítulo presenta entonces un recorrido sobre proyectos referentes en Latinoamérica, e identifica los principales éxitos o restricciones en este tipo de proyectos.

Este capítulo estudia las dos modalidades que se encuentran inscritas dentro del tratamiento de renovación: redesarrollo y reactivación. Así, se analiza la aprobación del POR y de las UPZ² correspondientes a la delimitación del tratamiento de *renovación urbana*, con un énfasis especial en la modalidad de redesarrollo, cuyo instrumento central es el Plan Parcial, en contraste con la modalidad de reactivación, que solo requiere la aprobación de la licencia urbanística.

Se examinan así el número de planes parciales que han solicitado estudio ante las autoridades de planeación para el período 2000-2016, y el número total de planes que han completado el proceso de estudio y formulación, aprobación y ejecución (diez) para el mismo período (2019, pp. 151-152). Ante estos datos, el capítulo hace uso de información de fuentes cualitativas, centrada en funcionarios, directivos y constructores, para dar luz sobre las restricciones de la *renovación urbana* a través de los planes parciales.

Bajo el lente analítico del neoinstitucionalismo, el análisis comprende no solo la cuantifi-

cación de los metros construidos o licenciados, sino la identificación de tipos de restricciones, bien sean de procedimiento (procesos no claros para el tratamiento, el papel de los funcionarios), técnicos (relacionados con la gestión predial), económicos o de mercado (relativos a la disponibilidad y costos de la renovación frente a los desarrollos por fuera de los perímetros delimitados) e institucionales (asociados con la coordinación interinstitucional) (2019, pp. 163-166). Este análisis contrasta con el comportamiento de la modalidad de renovación por reactivación, en la que se contabiliza un total de 2227024 m² licenciados en diferentes zonas de la ciudad, incentivados por no requerir reajustes de áreas públicas y privadas o rediseños urbanísticos de la zona (Contreras Ortiz, 2019, p. 166).

Por último, el capítulo 5, “Densificación y revitalización del centro ampliado de Bogotá”, desarrolla un análisis de la política de revitalización urbana del período 2012-2016, promovida por la administración distrital, y que en el discurso formal buscó romper las dinámicas del tratamiento de consolidación con cambio de patrón, integrándolas al tratamiento de *renovación urbana*.

Esta política se expresó en dos normas: la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, Mepot (2013), y el Decreto 562 de 2014, ambas sin efectos actuales al encontrarse derogadas, y que buscaron establecer una vía entre las dinámicas encontradas en los Planes Parciales y los resultados del cambio de patrón, asegurando un reparto de cargas y beneficios, la integración urbana, el desarrollo de espacios públicos, la generación de vivienda de interés social y la mezcla social, sin recurrir a los trámites y procesos de la *renovación urbana* por plan parcial, simplificando los procedimientos y actores involucrados.

La evaluación del impacto de la aplicación de estas normas, aunque recientes, permite identificar resultados significativos, al demostrar una mayor actividad constructiva y un mayor recaudo por concepto de aportes y cargas obtenidas, así como la dinamización del mercado inmobiliario en zonas consolidadas, que se

2 UPZ: Unidad de Planeamiento Zonal.

hace evidente en el número de licencias aprobadas bajo estas normas y la descripción de los tipos de proyectos desarrollados en la ciudad.

Sin embargo, dada su reciente aplicación, resta un análisis en profundidad sobre el destino de los recursos recaudados, especialmente si estos se han materializado en más espacio público y equipamientos en las mismas zonas o compensados en otras partes de la ciudad.

El libro *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial* expone una interesante revisión, fruto de la recopilación de diversas fuentes, su análisis y su reto por determinar la expresión territorial de estas. Su apuesta por un enfoque centrado en los arreglos institucionales, el papel de las normas y los actores, busca contribuir a la literatura académica, integrando a los análisis de casos específicos una mirada empírica, que permita entender, más allá de la formalidad de la norma, la complejidad de factores que intervienen en el éxito o en la aplicación de las políticas urbanas.

En materia de política pública, identifica algunos retos necesarios para el éxito de la *renovación urbana*: desde la voluntad política, el avance e impulso en la implementación de

los mecanismos de captura de valor, la definición clara de procesos y responsabilidades, la articulación con el sector privado y la construcción de un sector público fuerte que logre promover mecanismos de gestión y financiación que garanticen los procesos de reparto de cargas y beneficios.

Por último, el libro también expresa elementos necesarios por estudiar y articular a estos trabajos. Se resalta la necesidad de enfoques multidisciplinarios, así como de ejercicios empíricos que aborden problemáticas y expresiones sociales de la *renovación urbana*, campo en el que se inscriben aspectos tales como la gentrificación, la participación ciudadana en estos procesos, la segregación social, entre otros.

Referencia

- Contreras Ortiz, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial* (1.a ed.). Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Urbanos. Editorial Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.

Política editorial e instrucciones para los autores



Política editorial e instrucciones para los autores

A continuación, se presentan algunos de los criterios que deben cumplir los manuscritos, antes de hacer la postulación se recomienda consultar la Política editorial, instrucciones para los autores y los formatos disponibles en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revce

Política editorial

1. Enfoque, alcance temático y público objetivo

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web y con circulación nacional e internacional. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de manuscritos originales y revisados por pares académicos (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y las 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 ciudades contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y del resto del mundo.

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 inda-

guen 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 de forma abierta y publica –sin costo para autores y lectores– manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos 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 los siguientes tipos de artículos:

2.1. Artículos de investigación

Exponen los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículos estructura los contenidos en cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión o conclusiones. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.2. Artículos de reflexión

Presentan, con una perspectiva crítica o analítica, los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados, en diá-

logo con un determinado corpus de fuentes bibliográficas. Este tipo de artículos estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, metodología, discusión o conclusiones. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.3. Artículos de revisión

Expone los resultados de proyectos de investigación preliminares o terminados, donde se recopila, sistematiza y analiza un determinado corpus de fuentes bibliográficas con el objetivo de identificar qué se ha investigado, los avances más destacados, los aspectos desconocidos o las tendencias de un tema específico en un período determinado. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias, este número de referencias es convencional y susceptible de discusión; en caso de que sean menos se sugiere al autor que justifique rigurosamente la definición del corpus sobre el cual ha realizado su estudio. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.4. Ensayos

Presentan una posición personal y original ante un tema o un problema, a partir de una idea argumentada, sólidamente estructurada y sustentada en fuentes bibliográficas relacionadas con el tema o problema en cuestión. Se espera que el texto esté organizado en tres apartados específicos: introducción, desarrollo y conclusión. La extensión máxima debe ser de 3750 palabras (equivalente a 10 pági-

nas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado), y no requiere un mínimo o máximo referencias bibliográficas. Este tipo de artículos son evaluados por mínimo un par académico o un integrante del Comité editorial o del Comité científico y no son indexados en sistemas de información.

2.5. Reseñas

Exposición analítica o crítica de un artículo, capítulo de libro o libro de investigación. La extensión máxima debe ser de 3000 palabras (equivalente a 8 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

2.6. Infografías

Muestra de forma gráfica una exposición analítica o crítica de un tema determinado. En ella intervienen diversos tipos de imágenes y signos lingüísticos (pictogramas, ideogramas), formando descripciones, secuencias expositivas, argumentativas o narrativas. Si el contenido lo requiere, se deben incluir referencias bibliográficas. La extensión máxima debe ser de una página tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado. Se debe presentar en formato TIFF, con una resolución de 600 x 600 puntos por pixel (PPP), en blanco, negro, rojo o escala intermedia de color. Este tipo de contenido no es evaluado por pares académicos y no es indexado en sistemas de información.

2.7. Cartas al editor

Son escritas por los lectores y exponen posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los artículos o sobre el contenido general de la Revista, que a juicio del Comité editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad académica y científica. La extensión máxima debe ser de 3000 palabras (equivalente a 8 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de

interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

2.8. Editoriales

Abordan orientaciones relacionadas con el enfoque y alcance temático de la *Revista*, describe criterios editoriales, temas relacionados o introduce al lector en los artículos publicados en la *Revista*. Son escritas por el editor, un miembro del Comité editorial o del Comité científico o un investigador invitado. La extensión máxima debe ser de 3750 palabras (equivalente a 10 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

3. Proceso editorial

El proceso editorial de la *Revista* está documentado y formalizado bajo el Sistema de Gestión de la Calidad de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá.

4. Evaluación por pares académicos

El equipo editorial de la *Revista* se encarga de revisar el cumplimiento de los criterios editoriales, valorar la pertinencia y relevancia temática en el orden de postulación del manuscrito y según el formato de revisión editorial, luego, el manuscrito es sometido al proceso de evaluación por pares académicos bajo la modalidad doble ciego —es decir que se guarda estricto anonimato durante el proceso— por dos especialistas en el tema, preferiblemente uno nacional (externo a la institución editora) y otro extranjero quienes evalúan el rigor académico y científico del manuscrito según el formato de revisión académica. El dictamen del proceso puede ser: aceptado sin modificaciones, aceptado con modificaciones menores, aceptado con modificaciones mayores o no aceptado. En el caso que uno de los pares académicos no acepte el manuscrito se remitirá a un tercer par académico o al Comité editorial o al Comité

científico para que emita el concepto final. La *Revista* tomará la decisión de publicación con base en los dictámenes de la evaluación de los pares académicos, el concepto de los comités y los ajustes realizados en las fechas establecidas e informará al autor la decisión final.

5. Derecho de autor

La *Revista* permite al autor mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. El autor acepta la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel, 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.

6. Acceso abierto

La *Revista* proporciona acceso abierto a sus contenidos, para lo cual los usuarios pueden buscar, leer, enlazar, descargar, copiar, distribuir, imprimir, mezclar, transformar y crear a partir de sus artículos bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe darle crédito a la obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

Compartir igual: si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

La *Revista* define la siguiente licencia de publicación y uso de sus artículos:

Licencia de publicación Creative Commons:
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



7. Prepublicación o preprint

La Revista acepta manuscritos que hayan sido socializados en eventos académicos, registrados en bibliotecas digitales o compartidos en sitios web que no tengan restricciones de derecho autor. No se aceptan manuscritos que hayan sido postulados o publicados en revistas especializadas con proceso de evaluación por pares académicos, en español o en otro idioma.

8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores, no comprometen el criterio de los integrantes de los comités de la Revista, pares académicos o instituciones editoras.

9. Imparcialidad

La Revista es imparcial al seleccionar los manuscritos sometidos a revisión, respeta la independencia intelectual de los autores, quienes tienen el derecho de réplica en caso de no ser aceptado el manuscrito. Los manuscritos recibidos se publican en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos.

10. Confidencialidad

El manuscrito en proceso de revisión editorial o evaluación académica es un documento confidencial hasta su publicación. En ningún caso se difundirá o utilizará sus textos, datos, figuras, tablas o demás contenido, tampoco se usará el contenido para perjudicar a terceras personas.

La información personal (nombres, apellidos, correos electrónicos y dirección de correspondencia) recopilada y administrada por la Revista se utiliza, exclusivamente, con fines académicos. 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.

11. Código de ética en la publicación académica

Los manuscritos postulados deben cumplir el código de ética en la publicación académica, para lo cual, la Revista adopta los criterios definidos por el Committee on Publication Ethics (COPE) y en el caso que durante el proceso de revisión se identifique alguna falta se aplicará el procedimiento establecido por dicha institución.

12. Preservación y depósito

La Revista autoriza la recopilación de sus artículos y metadatos de forma manual o automática sin la necesidad de solicitar la autorización previa, con el fin de facilitar el acceso, visibilidad, interoperabilidad y depósito de sus contenidos para contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial.

13. Financiación

La Revista es financiada por la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos.

14. 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.

Instrucciones para los autores

1. Instrucciones generales

- 1.1. La Revista recibe manuscritos de forma permanente bajo la modalidad de tema libre.
- 1.2. Los manuscritos recibidos se publican en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos.
- 1.3. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares académicos, edición y publicación de los manuscritos no tiene ningún costo. De igual forma, la Revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores por la publicación de los manuscritos.
- 1.4. Los manuscritos deben estar relacionados con el enfoque y el alcance temático de la Revista.
- 1.5. La recepción de un manuscrito no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los manuscritos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos.
- 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 manuscrito.
- 1.7. El manuscrito debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, relevancia, rigor y credibilidad académica y científica.
- 1.8. La Revista se reserva el derecho de realizar modificaciones de forma en el texto del manuscrito, sin embargo, siempre se solicitará a los autores autorización de los cambios introducidos.

2. Instrucciones sobre el formato, extensión y estructura del manuscrito

El manuscrito debe:

- 2.1. Estar escrito en idioma español.
- 2.2. Estar escrito en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.3. Estar en hoja tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1.5 de interlineado.
- 2.4. No debe exceder el máximo de palabras establecido para cada tipo de artículo.
- 2.5. Tener la siguiente estructura:
 - a. Título
 - b. Autor(es)
 - c. Nota de conflicto de intereses o de colaborador
 - d. Resumen
 - e. Palabras clave
 - f. Texto
 - g. Referencias
 - h. Apéndices (opcional)

3. Instrucciones sobre los textos

Los textos del manuscrito 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 manuscritos se recomienda seguir la estructura común de los trabajos de investigación IMRYD: a) introducción que exponga los fundamentos, literatura consultada y los objetivos de la investigación; b) descripción de la metodología utilizada; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

El estilo de escritura debe ser absolutamente impersonal, en tiempo gramatical pasado para la introducción, la metodología y los resultados y presente para la discusión, evitando la conjugación de verbos en primera o tercera persona del singular o el plural.

4. Tablas y figuras

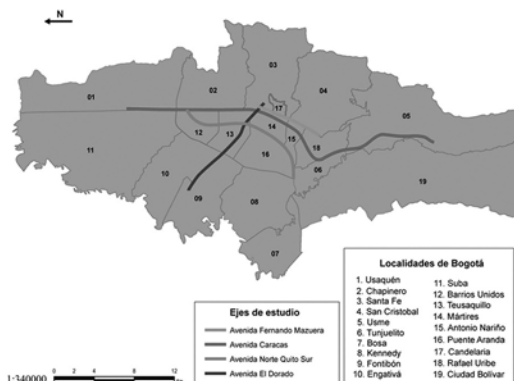
- 4.1. Únicamente se aceptan como máximo tres tablas y tres figuras por manuscrito.
- 4.2. La calidad de visualización debe ser perfecta.
- 4.3. Deben ser relevantes, legibles y concisas. Sus etiquetas y convenciones deben facilitar la lectura.
- 4.4. Bajo el nombre de figura se deben incluir: gráficas,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

cación 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 se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 600 x 600 puntos por pixel (PPP), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- 4.13. Las tablas se deben presentar en el procesador de palabras.
- 4.14. Como norma general, las tablas y figuras solo se aceptan en blanco, negro, rojo y escala intermedia de color.

Ejemplos:

Figura 2. Avenidas de Bogotá, tomadas como ejes de estudio.



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

Tabla 1. Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

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

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

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 y en números arábigos.
- 5.2. 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 manuscrito 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 organizan alfabéticamente en la lista de referencias.

- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página o el párrafo de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada citada en el texto debe estar en la lista de referencias. Es importante asegurar que cada referencia esté 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 solo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Las direcciones web de las referencias deben ser del sitio web principal de la publicación, no de sitios secundarios.
- 6.8. Estilos básicos de citación:

Tipo de trabajo	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	Morales (2019)	Morales (2019)	(Morales, 2019)	(Morales, 2019)
Un trabajo de dos autores	Morales y Cárdenas (2019)	Morales y Cárdenas (2019)	(Morales y Cárdenas, 2019)	(Morales y Cárdenas, 2019)
Un trabajo de tres autores	Morales, Cárdenas, y López (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas y Pérez, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de cuatro autores	Morales, Cárdenas, López y Pérez, (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas, López y Pérez, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de cinco autores	Morales, Cárdenas, López, Pérez y Maldonado (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas, López, Pérez y Maldonado, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de seis autores	Morales et al. (2007)	Morales et al. (2019)	(Morales et al., 2019)	(Morales et al., 2019)

Tipo de trabajo	Primera cita en el texto	Siguiente cita en el texto	Formato parentético, primera cita en el texto	Formato parentético, siguiente cita en el texto
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (UN-Habitat, 2019)	UN-Habitat (2019)	(Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [UN-Habitat], 2019)	(UN-Habitat, 2019)

Nota: adaptado de “Manual de publicaciones de la American Psychological Association”, por American, P. A. (2010). (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177.

6.9. Tipos de citas bibliográficas dentro del texto:

Tipo de cita bibliográfica	Ejemplo de cita bibliográfica
<p>Cita directa o textual de menos de cuarenta palabras.</p> <p>Incluya al pie de la letra el texto citado directamente del trabajo de otro autor o de su propio trabajo previamente publicado entre comillas. Al citar, siempre indique en el texto el autor, año y la página específica de la cita. En caso de material no numerado, anote el número del párrafo.</p>	<p>Según Martínez (2018, p. 55). “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”.</p>
<p>Cita directa o textual con más de cuarenta palabras.</p> <p>Se debe incluir un bloque independiente del texto y se omiten las comillas. La cita debe estar en nuevo renglón con margen izquierdo y una sangría de 0.5 cm y el tamaño de la letra de 11 puntos. Al final del bloque de la cita, ingrese punto final seguido de la referencia bibliográfica con el número de página o párrafo entre paréntesis.</p>	<p>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:</p> <p>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).</p>
<p>Cita indirecta o paráfrasis.</p> <p>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.</p>	<p>Según García, este tipo de territorios denominados como ‘residuales’ pueden ser la porción derivada de una obra resultante de la transformación que han generado diversos factores (2008, p. 55).</p>

Tipo de cita bibliográfica	Ejemplo de cita bibliográfica
<p>Fuentes secundarias o citas de citas.</p> <p>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 manuscrito). 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.</p>	<p>Si el trabajo de Rodríguez se cita en el de Morales y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Morales en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita: Diario de Rodríguez (como se citó en Morales, 2019).</p>
<p>Fuentes legales.</p> <p>Incluye leyes, decretos, sentencias, resoluciones, actos legislativos, etc. Se debe incluir el tipo de fuente legal, el número o letra de identificación y entre paréntesis el año, página o artículo citado.</p>	<p>Ley 100 (1993, art. 226) Decreto 576 (2009, p. 5) (Acuerdo 08, 2016, p. 10) Proceso No. 25000232700-01 (2007, mayo 31)</p>
<p>Comunicaciones personales.</p> <p>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.</p>	<p>L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2018) (P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano [IDU], comunicación personal, 28 de enero, 2019).</p>

6.10. Lista de referencias bibliográficas

La lista de referencia contiene únicamente las referencias bibliográficas recuperables de citas directas o indirectas incluidas en el texto. No incluye comunicaciones personales como entrevistas, cartas o comunicaciones electrónicas informales. Uno de los principales fines de las referencias bibliográficas es facilitar que los lectores localicen y utilicen las fuentes, por dicha razón, los datos deben estar completos y correctos. Cada entrada por lo común contiene los siguientes elementos: autor, año de la publicación, título, datos de publicación y toda la

información necesaria que permita la identificación y la recuperación de la fuente en bibliotecas y sistemas de información.

- a) La lista de referencias bibliográficas se debe incluir al final del manuscrito.
- b) Las referencias bibliográficas deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.
- c) Tipos de referencias bibliográficas:



Tipo de referencia bibliográfica	Ejemplo
Artículos de revista	<p>Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). Título del artículo. <i>Título de la publicación</i>, volumen(número), pp-pp. https://doi.org/Xxxxx</p> <p>Hernández, G., A., Roja, R., R. y Sánchez, C., F. (2013). Cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y la planeación en el corregimiento de Pasquilla, zona rural de Bogotá (Colombia). <i>Revista Colombiana de Geografía</i>, 22(2), 257-271. https://doi.org/10.15446/rcdg.v22n2.37024</p>
Libros	<p>Autor, A. A. (1967). <i>Título del trabajo</i>. Lugar: Editorial. Recuperado de http://www.xxxxxxx</p> <p>Castells, M. (1986). <i>Problemas de investigación en sociología urbana</i>. México: Siglo XX. Recuperado de http://www.xxxxxxx</p>
Capítulos de libro	<p>Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En <i>Título del libro</i> (pp. xxx-xxx). Recuperado de http://www.xxxxxxx</p> <p>Stiglitz, J. E. (2000). Los fallos del mercado. En <i>La economía del sector público</i> (3ª ed., pp. 91–108). Barcelona: Antoni Bosch. Recuperado de http://www.xxxxxxx</p>
Tesis y trabajos de grado	<p>Autor, A. A. (2003). <i>Título de la tesis doctoral o tesis de maestría</i> (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos.</p> <p>Gallo, D. F. (2010). <i>Regiones metropolitanas emergentes: ordenamiento territorial para nuevos sistemas territoriales urbano-regionales</i> (Tesis de Maestría). Recuperada de http://www.bdigital.unal.edu.co/3530</p>
Fuentes legales (ley, decreto, resolución, etc.)	<p>Tipo de norma – número (año, mes, día). Título de la norma. Institución, país. Recuperado día de mes de año, de http://www.xxxxxxx</p> <p>Ley 388. (1997, julio 18). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República, Colombia. Recuperado 8 de enero de 2019, de http://www.alcaldia.gov.</p>
Proyectos legislativos	<p>Título [si está disponible], número del proyecto legislativo, xxx, nombre de la institución, (Año). Recuperado de http://www.xxxxxxx</p> <p>Declarar el Centro Geográfico como Patrimonio Cultural, proyecto legislativo 216/18, Congreso de la República de Colombia, (2018). Recuperado de http://www.xxxxxxx</p>
Informes técnicos y de investigación	<p>Autor, A. A. (1998). <i>Título del trabajo</i> (Informe No. xxx). Recuperado de http://www.xxxxxxx</p> <p>Contraloría de Lima. (2010). <i>Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral 2009</i> (Informe No. 10). Recuperado de http://www.xxxxxxx</p>
Trabajos inéditos o de publicación informal	<p>Autor, A. A. (Día, Mes, Año). <i>Título del material</i>. [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio.</p> <p>Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). <i>Política de prevención y control de la contaminación del aire</i>. [Inédito].</p>
Medios audiovisuales	<p>Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). <i>Título de la película</i> [Película]. País de origen: Estudio.</p> <p>Universidad Nacional de Colombia. (Productor) y Martínez, M. F. (Director). (2013, junio 20). <i>Debates Innovación, ciudad y desarrollo territorial</i>. [Videograbación]. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.xxxxxxx</p>

Tipo de referencia bibliográfica	Ejemplo
Conjuntos de datos, software, instrumentos de medición y equipos	<p>Propietario de los derechos de autor, A. A. (Año). Título del programa [Descripción de la forma]. Recuperado de http://xxxx</p> <p>Universidad Nacional de Colombia. (2004). <i>Cartografía vial de la ciudad</i>. [Base de datos]. Recuperado de http://unal.edu.co</p>
Foros en internet, listas de direcciones electrónicas y otras comunidades en línea	<p>Autor, A. A. (Día, Mes, Año). Título del mensaje [Descripción de la forma]. Recuperado de http://www.xxxx</p> <p>Cardona, R. F. (4 de noviembre de 2018). Gobierno y ciudad [Mensaje en un blog]. Recuperado de http://unal.edu.co</p>

7. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

- 7.1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
- 7.2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
- Nombres y apellidos (completos).
 - Último título profesional obtenido.
 - Filiación institucional (institución en la cual trabaja).
 - País y ciudad de residencia.
 - Correo electrónico.
 - Identificador único de autor Orcid.
- Nota:* todo el proceso de postulación, revisión y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.
- 7.3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al

sitio web de la Revista los siguientes documentos:

- Lista de verificación criterios editoriales.
- Manuscrito en texto completo.
- Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en el formato original de MS-Excel®; otras figuras, como fotografías sobre papel y dibujos, se deben entregar en formato TIFF con una resolución de 600 x 600 puntos por pixel (PPP).
- Autorización de publicación.
- Sugerencia de posibles pares evaluadores especializados en el enfoque y alcance temático del manuscrito.
- Retractación y retractaciones y manifestaciones de preocupación (aplica según el caso).

Más instrucciones y formatos en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Revista Ciudades, Estados y Política

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

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 6, número 1, enero - abril 2019
Volume 6, number 1, January - April 2019
Volume 6, numero 1, janeiro - abril 2019

Este número consta de 300 ejemplares.

Se imprimió en el 2020, en _____

Se utilizaron caracteres Ancizar Sans & Serif de 9 puntos,
en un formato de 16.5 x 24 centímetros.

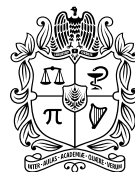
Para la cubierta se utilizó propalmate de 240 gramos, impreso a 4x0 tintas,
esmaltado, plastificado mate a 1 cara; y las páginas interiores
en bond de 90 gramos, impreso a 2x2 tintas.

Bogotá, Colombia.

ISSN 2462-9103



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA