



**2020**  
Vol. 7, núm. 2

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



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)  
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA







# Revista ciudades, Estados y Política

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

Volumen 7, número 2, mayo-agosto 2020  
Volume 7, number 2, May-August 2020  
Volume 7, número 2, maio-agosto 2020

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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

2020





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

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

*Revista Ciudades, Estados y Política*

**Título abreviado:** Rev. Ciudades Estados Política

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

**DOI:** 10.15446/cep

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

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

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

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

**Director Instituto de Estudios Urbanos**

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

**Coordinadora Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos**

Ana Patricia Montoya Pino

#### **Comité Editorial**

**Fabio Roberto Zambrano Pantoja**

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor, investigador y director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

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

**Ana Patricia Montoya Pino**

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) y coordinadora del Centro Editorial del mismo Instituto. Bogotá, Colombia.

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

**Carlos Alberto Patiño Villa**

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

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

**Yency Contreras Ortiz**

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

Correo electrónico: [ycontreraso@unal.edu.co](mailto:ycontreraso@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](mailto:fgfa019@uni-hamburg.de)

**Cristian Erik Vergel Tovar**

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la University of North Carolina at Chapel Hill, profesor de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollos Urbanos. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: [erik.vergel@urosario.edu.co](mailto:erik.vergel@urosario.edu.co)

**Diego Silva Ardila**

Doctor en Planeación y Políticas Públicas Urbanas de la University of Illinois at Chicago, profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: [diego.silvaa@urosario.edu.co](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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, Iztapalapa. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: [jrzepeda@gmail.com](mailto:jrzepeda@gmail.com)



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

### **Leticia Moreira Sígolo**

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo, profesora e investigadora de la Universidade São Judas Tadeu, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. São Paulo, Brasil.

Correo electrónico: lesigolo@yahoo.com.br

### **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 Université du Québec à Montréal, profesor e investigador de la Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitectura e Urbanismo. São Paulo, Brasil.

Correo electrónico: tomas\_moreira@sc.usp.br

### **Daniel González Romero**

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Valladolid, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

Correo electrónico: daniel.gromero@academicos.udg.mx

### **Equipo técnico del Centro Editorial del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

#### **Editora**

Solvey Yorely Castro Otálora

#### **Apoyo editorial**

Harold Santiago Madrigal Astudillo

### **Equipo técnico de la Editorial Universidad Nacional de Colombia**

#### **Coordinación editorial**

Dayán Viviana Cuesta Pinzón

#### **Corrección de estilo**

Ómar Andrés Portilla

#### **Traducción al inglés**

Liliana Carolina Guzmán Ríos

#### **Traducción al portugués**

Roana Dalpiaz

#### **Diagramación**

Andrea Kratzer Moreno

### **Imagen de la portada**

Wolfgang Sterneck

Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual

2.0 Genérica (CC BY-NC-SA 2.0)

**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 y define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel:

**Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**, la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



### **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.: 10855 - 10858

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. 7, núm. 2, (May.-Ago. 2020).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep.-Dic. 2014).

Esta edición: Vol. 7, núm. 2, (May.-Ago. 2020).

Título abreviado: Rev. Ciudades 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](http://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).





## Contenido

<b>Presentación</b>	9
<b>Editorial</b>	11
<i>Ana Patricia Montoya Pino</i>	
<b>Investigación</b>	13
“No vendemos la tierra”. Oposiciones y contestaciones de una zona rural frente al conflicto de expansión urbana de Bogotá	15-30
<i>Aureliano Camacho Bonilla</i>	
Pertenecer, mucho más que habitar un espacio. Tensiones emergentes tras la reubicación en viviendas formales de los residentes de la consolidación habitacional Juan Bobo, en Medellín, Antioquia (2017-2019)	31-42
<i>Coppelia Herrán Cuartas</i>	
Una mirada crítica al modelo de ocupación planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio	43-58
<i>David Fernando Díaz Rincón</i> <i>Yecid Mauricio Reina Bravo</i>	
Los mecanismos de vinculación público-privada en la gestión urbana local. Un recorrido a través de un caso de estudio	59-75
<i>Natalí del Valle Peresini</i>	
<b>Directrices para autores</b>	79-81





## Presentación

La Revista *Ciudades, Estados y Política* es una de las líneas editoriales del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Esta revista es una publicación digital, con acceso abierto desde la web, que comunica artículos de investigación, revisión y reflexión, revisados por pares académicos (*peer review*), que contribuyen al debate sobre los fenómenos urbanos, las relaciones entre ciudades y estados, la conformación política de la ciudadanía, el análisis territorial y las transformaciones físicas, económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas y sus impactos en los países de América Latina y del 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 y reflexión 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](http://www.revistas.unal.edu.co)). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en temas urbanos y aporta a la discusión o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

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

nacionales, regionales e internacionales. Los autores, cuyo manuscrito sea aprobado, acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de los criterios editoriales.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al inglés y al portugués.
- Corrección de estilo, diagramación y publicación del 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 según la estrategia de divulgación establecida por el Instituto de Estudios Urbanos.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la Revista a que consulten las directrices para autores en las páginas 79-81 de este número, y la política editorial de la Revista en el Portal de Revistas UN: [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep). Esperamos sus manuscritos con gusto.

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







## Editorial

**Ana Patricia Montoya Pino.** Arquitecta. Ph. D., en Arquitectura. Profesora del Instituto de Estudios Urbanos.

En las últimas tres décadas, en el contexto latinoamericano, se han generado importantes cambios en los procesos de planificación urbana, los cuales, a su vez, se han convertido en asuntos claves para las administraciones municipales. Esta circunstancia define el creciente interés por los estudios sobre la gestión de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía, en el desarrollo e implementación de instrumentos de planeación. En ese sentido, la identificación de los actores y la definición de su papel, sus responsabilidades, su organización y su impacto en la toma de decisiones, durante los procesos de planificación y gestión urbana, se han convertido en parte fundamental del debate.

Este planteamiento articula los cuatro textos de este número de la *Revista Ciudades, Estados y Política* del Instituto de Estudios Urbanos (IEU). De esta manera, se identifican dos líneas discursivas: la primera responde al impacto que la falta de espacios de participación ciudadana genera en (1) los procesos de expansión urbana hacia zonas rurales, (2) los programas de mejoramiento barrial y (3) los planes de ordenamiento territorial, en el contexto colombiano. La segunda línea se refiere al impacto de la presencia del sector empresarial y las asociaciones público-privadas en los procesos de gestión urbana, en el caso argentino. Así, se presentan los siguientes cuatro artículos, resultados de investigación, que contribuyen a enriquecer el debate sobre este asunto.

El primero, intitulado “‘No vendemos la tierra’. Oposiciones y contestaciones de una zona rural frente al conflicto de expansión urbana

de Bogotá”, propone una revisión antropológica de la acción y la organización comunitaria como un mecanismo de reacción frente a los proyectos estatales de expansión en la zona de transición rural-urbana de Usme (Bogotá). El texto presenta las diferentes aristas y componentes del conflicto territorial en esa zona, desde el panorama de sus actores, los conflictos, las reivindicaciones, los mecanismos de acción, la legitimación, la apropiación y la construcción del territorio, agenciados por las comunidades locales.

El análisis presentado por el artículo permite comprender, entre otras, cuatro situaciones: (1) la compleja relación entre los actores institucionales y locales frente a los proyectos estatales de planeamiento del territorio; (2) las diferentes ideologías y metodologías de los espacios de participación institucionales y locales; (3) la identidad territorial como una cuestión simbólica e ideológica de la organización comunitaria; y (4) cómo las propuestas desde las organizaciones comunitarias, como Los Soches y la Mesa de Concertación, han permitido repensar los espacios de participación de las organizaciones locales en las políticas y los instrumentos de planificación que afectan directamente los territorios.

El segundo trabajo es “Pertener, mucho más que habitar un espacio. Tensiones emergentes tras la reubicación en viviendas formales de los residentes de la consolidación habitacional Juan Bobo, en Medellín, Antioquia (2017-2019)”. En él, se presenta y se cuestiona críticamente el impacto negativo para la población, derivado de ese proyecto de

consolidación habitacional, especialmente en cuanto a vivienda nueva. Todo esto, se relaciona con uno de los programas más representativos del plan de mejoramiento de barrios, proyectado bajo el modelo de gestión e intervención territorial municipal denominado Desarrollo Social Integral entre 2004 y 2011. Esta revisión es resultado de la implementación de un método etnográfico que deja entrever el impacto de los proyectos de vivienda estatal, cuya gestión no incluye la participación ciudadana.

El proyecto mencionado tuvo como principio la reubicación *in situ*, con el objeto de evitar expropiaciones y desplazamientos. Sin embargo, la vivienda nueva y la transformación urbana impusieron una carga simbólica importante a sus habitantes, además de la exigencia de nuevas conductas y compromisos económicos como parte de una nueva construcción social. En consecuencia, la condición de vulnerabilidad social no desapareció; el déficit de vivienda en el sector no se eliminó; los patrones de comportamiento de la vivienda informal permanecieron y surgieron complejos problemas de convivencia y sostenimiento de aquella vivienda. Este panorama permite a la autora concluir que la existencia de espacios de participación de la comunidad en los procesos de diseño y gestión de este tipo de proyectos es una necesidad. Además, estos espacios deben estar acompañados de estrategias que fomenten la construcción del tejido social en los lugares de intervención.

El tercer artículo, intitulado “Una mirada crítica al modelo de ocupación planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio”, analiza el cambio del modelo de ocupación propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de 2015, basado fundamentalmente en el mejoramiento de la capacidad, la cobertura, el transporte y el desplazamiento en la ciudad. Para la evaluación, los autores implementaron una metodología basada, en la observación y el reconocimiento de preferencias de la población frente a temas de accesibilidad y frecuencias de desplazamiento en el centro histórico y las nuevas centralidades propuestas en la periferia urbana.

El ejercicio reconoce los elementos estructurantes del modelo de ocupación y evalúa la expansión dispersa y las centralidades periféricas como polos de desarrollo y áreas de atracción de diversas actividades, proyectadas a largo plazo. Sin embargo, según el estudio, tales elementos solo desencadenaron planteamientos especulativos sobre renta del suelo y actividades dependientes de desarrollos urbanísticos que desconocen su contexto y su impacto social. En este sentido, en el artículo se concluye que, más allá de la validación de estrategias, programas y proyectos institucionales, la comprensión del territorio se alcanza a partir de la inclusión de sus habitantes, en espacios participativos y propuestas ciudadanas.

El cuarto artículo, denominado “Los mecanismos de vinculación público-privada en la gestión urbana local. Un recorrido a través de un caso de estudio”, caracteriza y analiza diferentes modalidades de vinculación público-privada como instrumentos de gestión urbana en la ciudad de Córdoba, (Argentina) entre 1983 y 2019. Con el fin de reconocer estos mecanismos en diferentes ámbitos sociales, políticos e institucionales, el trabajo presenta una revisión histórica a partir de cuatro variables articuladoras: (1) escala operacional, (2) grado de formalización, (3) instituciones y actores y (4) nuevas modalidades de regulación. Esto se hace con el fin de comprender la injerencia de actores estatales, no estatales, privados, asociaciones público-privadas (APP), empresas y la participación ciudadana en la planeación y ejecución de políticas públicas.

Así, a través de estudios de caso, los cuatro artículos se vinculan a la reflexión sobre los temas de gestión urbana y permiten construir posiciones fundamentadas sobre el papel de los gobiernos locales frente al planeamiento del territorio y los actores que intervienen. En ese sentido, la Revista hace parte de la producción académica nacional e internacional y agradece tanto a los autores como al cuerpo de evaluadores por sus significativos aportes.

Sección:

---

**Investigación**

**Research**

**Pesquisa**







## “No vendemos la tierra”. Oposiciones y contestaciones de una zona rural frente al conflicto de expansión urbana de Bogotá

**Aureliano Camacho Bonilla.** Ph. D. en Urbanismo y Ordenamiento del Espacio de la Universidad París Nanterre (Francia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7692-4475>. Correo electrónico: aurecamacho@yahoo.com

**Recibido:** abril 24, 2020.

**Aceptado:** septiembre 01, 2020.

**Publicado:** enero 29, 2021.

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando 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 puesta en marcha de diversos proyectos de expansión de Bogotá hacia la periferia sur y suroccidental ha suscitado conflictos y tensiones entre varios actores. Durante más de dos décadas, la zona de transición rural-urbana de Usme ha sido escenario de profundas transformaciones territoriales, sociales y económicas, lo que ha originado la conformación de un movimiento campesino de contestación y oposición al proceso de urbanización. Este artículo, que presenta parte de los resultados de la tesis doctoral “No vendemos la tierra”. *Una zona rural frente a los proyectos de expansión de Bogotá: contestaciones, resistencias y negociaciones*, tiene el objetivo de identificar y contribuir a comprender las reivindicaciones y modos de acción y legitimación de la comunidad rural de Usme y otros actores que han reaccionado frente a la expansión urbana. El documento responde a las preguntas por (1) la manera como los actores implicados en el conflicto de Usme han respondido y (2) sus estrategias y reacciones frente a la expansión.

**Palabras clave:** conflicto, expansión, participación, política y territorio.

## **“We do not sell the land”. Oppositions and responses from a rural area in the face of Bogotá’s urban expansion conflict**

### **Abstract**

The implementation of several expansion projects from Bogotá towards the south and south-western periphery has triggered conflicts and tensions among various actors. For more than two decades, the rural-urban transition zone of Usme has been the scene of profound territorial, social, and economic transformations, which has led to the formation of a peasantry movement of protest and opposition to the urbanization process. This article, which shows a part of the results of the doctoral thesis “We do not sell the land”. *A rural area in front of Bogotá’s expansion projects: responses, resistances and negotiations*, has the objective of identifying and contributing to an understanding of the recognitions and modes of action and legitimacy of the Usme’s rural community and other actors who have reacted to the urban expansion. The document answers (1) how the actors involved in the Usme’s conflict have responded and (2) their strategies and reactions in front of the expansion.

**Keywords:** conflict, expansion, participation, politics and territory.

## **“Não vendemos a terra”. Oposições e defesa de uma área rural diante do conflito de expansão urbana de Bogotá**

### **Resumo**

A realização de diversos projetos de expansão de Bogotá, Colômbia, na periferia sul e sudoeste vem levando a conflitos e tensões entre vários atores. Durante mais de duas décadas, a área de transição rural-urbana de Usme vem sendo o cenário de profundas transformações territoriais, sociais e econômicas, o que tem originado a conformação de um movimento camponês de defesa contra o processo de urbanização e oposição a ele. Este artigo, que apresenta parte dos resultados da tese de doutorado “Não vendemos a terra”. *Uma área rural diante dos projetos de expansão de Bogotá: defesa, resistências e negociações*, tem o objetivo de identificar e contribuir para compreender as reivindicações e os modos de ação e legitimação da comunidade rural de Usme e de outros atores que reagem diante da expansão urbana. O trabalho trata da maneira (1) como os atores envolvidos no conflito de Usme vêm respondendo à (2) expansão e suas estratégias e reações diante dela.

**Palavras-chave:** conflito, expansão, participação, política e território.

## 1. Introducción

La periferia sur de Bogotá, también conocida como “anillo periférico sur”, está compuesta por cinco localidades: Bosa, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, San Cristóbal y Usme (Avendaño, 2016). Usme, localidad donde se llevó a cabo esta investigación, tiene una extensión de 21556 hectáreas, de las cuales 2063 están clasificadas como suelo urbano, 1185 fueron destinadas a suelo de expansión y 18306 corresponden a suelo rural.

Al respecto, conviene precisar que el territorio rural de Bogotá se encuentra disperso en ocho localidades: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén, San Cristóbal, Chapinero, Suba y Bosa. En particular, Usme alberga el mayor número de campesinos (17000), seguida por Sumapaz (11600) y Ciudad Bolívar (11100), de acuerdo con datos de la Secretaría de Hábitat de Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). Por ser parte de la periferia sur, Usme no ha sido ajena a las grandes problemáticas del acelerado proceso de urbanización de Bogotá que, a lo largo del siglo xx, ha crecido de manera desbordada hacia esta zona.

Como afirma Ruiz (2006), en gran parte, aquel crecimiento urbano

se caracteriza por los desarrollos informales [...], ligados a una serie de factores y de proble-

mas estructurales, entre los que se encuentran la pobreza y las desigualdades de salarios, y también la incapacidad del Estado y del sector privado de proponer soluciones de vivienda y servicios urbanos para los más pobres. (p. 36)

A ello debe sumarse otro problema de muy serias consideraciones: los llamados “tierreros”, es decir, bandas que se dedican al robo de tierras, las cuales son loteadas y vendidas después a la ciudadanía.

Una de las primeras soluciones para hacer frente a este crecimiento urbano fue la búsqueda de terrenos para construir, encabezada por la administración de la ciudad. En 1954, sin concertación con la administración municipal ni con la población, se anexaron seis municipios limítrofes a Bogotá: Usaquén y Suba, al norte; Engativá, Fontibón y Bosa, al occidente; y Usme, al sur de la ciudad. Esta incorporación supuso la pérdida de autonomía de esos municipios, los cuales, desde aquel momento, son parte de las localidades bogotanas y de su división político-administrativa. Este hecho significó la transformación social y cultural de estas zonas y, para Usme, marcó el inicio y el desarrollo del conflicto de expansión urbana (figura 1).

**Figura 1.** Frontera rural-urbana en la vereda Los Soches, Usme



**Fuente.** Fotografía del archivo personal del autor, junio de 2011.

La decisión de anexar estos municipios a Bogotá revela el fuerte crecimiento urbano por el que atravesaba la ciudad. Entre 1950 y 1970, se experimentó una tasa de crecimiento urbano de 6.8%, una de las más altas tasas del mundo (Dureau, 2000). Durante la década de 1980, la expansión hacia el sur es indiscutiblemente atribuible a la urbanización informal que, durante la década de 1990, conoció su densificación: “Remarcamos la multiplicación de barrios ilegales, acompañada de la fuerte concentración de familias pobres y de la carencia de equipamientos, manifestando una degradación de las condiciones de vida de la población residente” (Rincón, 2006, p. 229). A pesar de los programas de legalización y mejoramiento de barrios surgidos en esa década, la autoconstrucción, como afirma Jaramillo (2012), sigue siendo la solución más corriente de producción de vivienda para las familias más pobres.

### 1.1. Objetivos, hipótesis y estructura del artículo

La investigación tuvo lugar en el borde sur de Bogotá. Esta categoría analítica, que describe un territorio de “características muy especiales, pues es una zona rural con amenaza de ser absorbida por procesos de urbanización” (Palacio, van der Hammen y de Urbina, 2008), surgió la década de 1990, cuando se implementaron políticas públicas que se planteaban dos retos: (1) controlar el proceso de urbanización ilegal y (2) delimitar y planificar los espacios periféricos.

La institucionalización del borde sur, en tanto modalidad de intervención de la acción pública, implicó la entrada de Usme y su comunidad rural en un proceso de gobernanza, entendida como

el conjunto de procedimientos, de relaciones de poder, y de modos de gestión pública y privada [...]. La gobernanza supone que, a través de un proceso de negociación o de decisión participativa, los agentes sociales ejerzan una influencia igualmente significativa que los actores políticos o administrativos. (Revesz, 2003, p. 49. Traducción propia)

Precisamente, esta interacción y negociación conflictiva entre las instituciones y los actores locales condujo a plantear el objetivo del artículo: reconocer e identificar las acciones y las formas de organización y participación de la comunidad rural en el contexto de la expansión urbana. En torno a este objetivo, se enunciaron las siguientes preguntas centrales: ¿cómo han respondido los actores locales frente a la puesta en marcha de acciones institucionales que buscan controlar la expansión urbana en Usme? y ¿cuáles han sido las acciones más relevantes desarrolladas por la comunidad rural para frenar tal expansión? Por último, la hipótesis de trabajo fue que el conflicto en Usme ha permitido la construcción de nuevas formas de participación y organización colectiva, fundamentales para la defensa del territorio.

El artículo está estructurado de la siguiente manera:

1. Un breve marco conceptual que explica las nociones centrales de territorio, conflicto y actores.
2. La metodología y las principales herramientas analíticas aplicadas.
3. Los resultados de la investigación, a partir de las acciones de dos actores colectivos que han sido trascendentales durante el conflicto en Usme.
4. Las reflexiones finales.

## 2. Conflicto y actores en un territorio rural-urbano

El conjunto de problemas estructurales de la ciudad resulta más determinante, cuando se asiste, como en Usme, a la coexistencia conflictiva entre un espacio rural y uno urbano. Entonces, estamos frente a una “especie de espacio” (Perec, 1999, p. 19) de transición y carácter ambiguo que, desde el punto de vista conceptual, resulta difícil definir, pues puede clasificarse como periurbano, rururbano, suburbano, entre-dos o espacio de margen. No obstante, por encima de un concepto preciso, estos espacios son “categorías de lectura de lo social” (Mormont, 1997, p. 21) que resultan pertinentes, toda vez que son lugares de conflicto y



confrontación, de concertación y negociación, donde diferentes grupos sociales materializan sus necesidades, sus intereses y sus acciones.

Más allá de la superficie delimitada por las fronteras administrativas y políticas, el territorio es una construcción social y una articulación de lo material y lo ideal (di Meo, 1998). El territorio está dotado de arraigo histórico, identidad y un conjunto de símbolos (Levy y Lussault, 2003). Además, es fuente de identidad, espacio simbólico y funcional, a la vez que espacio de acción, interacción y transformaciones de distintas naturalezas.

La zona rural-urbana de Usme, por un lado, traduce y engloba la confluencia entre los procesos de urbanización de la ciudad (informal y formal) y las zonas rurales adaptadas por los grupos sociales. Por otro, la multiplicidad de actores que interactúan hace que este territorio sea un lugar de constantes fenómenos de ruralización de la ciudad y de urbanización del campo. La ruralización aparece asociada a la adopción de prácticas rurales en el entorno urbano; mientras que la urbanización del campo alude a la absorción de conjuntos regionales rurales adyacentes a las ciudades, que presentan dinámicas de crecimiento, lo que tiene como consecuencia la transformación de los campesinos en ciudadanos (Ospina, 2014).

Estos fenómenos transformadores del territorio conducen a conflictos de diversos órdenes. Puede hablarse de conflictos de uso relativos a la utilización del espacio, cuando eventos y acciones exteriores afectan de manera negativa a los habitantes de un territorio (Ségolène, 2009). Los conflictos aparecen cuando tienen lugar divergencias entre los grupos identitarios que usan el espacio. Tales divergencias o tensiones se presentan cuando “los valores e intereses de los individuos se encarnan en el espacio por el sesgo de la realidad física” y “cuando estas realidades son agenciadas de tal manera que surgen incompatibilidades espaciales” (Ségolène, 2009). Del mismo modo, pueden ligarse los conflictos de uso a la proximidad espacial o geográfica. El conflicto de proximidad aparece entre quienes usan el mismo espacio, de modo

que entran en juego las representaciones y los marcos interpretativos de los individuos (Torre, 2009).

Aunque la intención en este artículo no es ampliar la discusión sobre el conflicto y sus formas (Cadoret, 2006; Cadène, 1985; Melé, 2011), cabe aclarar que, en muchos territorios, existe una combinación de conflictos que varía según diversos factores. Aquí se parte de la siguiente premisa: la lógica y la naturaleza de cualquier conflicto no puede comprenderse sin descifrar y ni analizar las interacciones de los actores.

El actor es definido como una entidad social que actúa sobre un espacio (Cadoret, 2006). En esa medida, es necesario comprender que las acciones y decisiones sobre un territorio generan efectos e implican a otros actores. Todo ello origina, como en Usme, oposiciones y movilizaciones que dejan en evidencia, por un lado, las capacidades y estrategias organizativas de las comunidades y, por otro, las relaciones de poder entre quienes deciden sobre el territorio (actores institucionales, políticos y económicos) y quienes están directamente implicados por esas decisiones (la sociedad civil).

## 2.1. Decretos y acuerdos que legitiman la expansión de la ciudad

En el contexto de crecimiento de la ciudad hacia sus periferias, a principios de la década de 1990, la administración de Bogotá decidió aprovechar las tierras potencialmente urbanizables, que entraban dentro de una lógica de planificación durable y racional (Le Roux, 2015). La política de expansión urbana tomó como objetivo el sur de la ciudad y, a través del Acuerdo 09 de 1990, determinó y puso a disposición 3831 hectáreas como zonas de expansión. El acuerdo identificaba aquellos territorios como una franja de transición, donde se establecería un “proceso ordenado de incorporación de nuevas áreas urbanas que rodean la ciudad” y donde coexistían “los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el espacio rural” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 67).

Esta irrupción del espacio urbano sobre el espacio rural obedecía a decisiones del Concejo de Bogotá, que definían la intervención hacia el sur de la ciudad y, en particular, hacia la localidad de Usme, designada en el Acuerdo 06 de 1990 como una zona de actividades agrícolas, que habría perdido su vocación de suelo agrícola y que, por el contrario, adquiriría una vocación urbana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1990).

La legitimación ideológica y política de la expansión se inscribía claramente en el proceso de descentralización que experimentaba el país. Esta reforma impulsaba la transferencia de recursos del Estado central a los municipios, incorporando su participación en el presupuesto del país. Para Bogotá, la descentralización administrativa implicaba la transferencia de decisiones y actividades de dirección a los organismos locales, con el objetivo de mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos (Castro, 2007). Asimismo, la descentralización democrática implicaba que la toma de decisiones tuviera en cuenta los intereses y las preferencias de la población local (Gutiérrez, 2007).

Con “la promesa de la descentralización” (Gutiérrez, 2007, p. 27), la planificación de la expansión hacia Usme implicaba la participación de la comunidad y los habitantes de los territorios implicados directamente. Este cambio político, administrativo y democrático, se suma a los hechos que ocurrieron en el conflicto de Usme. Las interacciones conflictivas, surgidas a partir de la década de 1990, entre la esfera institucional y comunidades rurales y urbanas han permitido reflexionar sobre los ajustes, la implementación y los efectos de las políticas públicas en los territorios.

Sin embargo, para esta pesquisa, se optó por observar la problemática desde un ángulo diferente, privilegiando y restituyendo a los habitantes (*bottom-up*) en su rol de actores decisivos y participativos en la transformación de decisiones, procesos y políticas institucionales.

### 3. Metodología

La información y los resultados reportados aquí son producto del enfoque metodológico utili-

zado para la investigación doctoral ya mencionada. Fue necesario articular diversas técnicas y métodos cualitativos de investigación. Como primera medida, tuvo lugar un exhaustivo trabajo de campo, en tres etapas. La primera, denominada *acercamiento*, tuvo una duración de cinco meses, en 2011. En esta etapa, el interés fue explorar la historia del conflicto, junto con sus antecedentes, y hacer un primer acercamiento a los líderes campesinos que se oponían a la expansión.

En la segunda etapa, llamada *de interacción*, se llevó a cabo un trabajo de campo de seis meses durante 2014. Esta fue la etapa más importante, porque se obtuvo un buen número de entrevistas estructuradas y semiestructuradas, que permitieron conocer a fondo a los diferentes actores colectivos que emergieron durante el conflicto. En esta etapa, quedaron aclarados temas como la organización, el desarrollo y las formas de accionar de los actores, durante las instancias de concertación y negociación frente a los agentes institucionales.

En total, se hicieron treinta entrevistas a líderes rurales de diferentes organizaciones y colectivos que trabajaban por la defensa del territorio. El material recopilado sirvió para estructurar el discurso de reivindicación, los intereses, los mecanismos y las formas de organizarse de los actores. También sirvió para explorar la posición que los actores tenían frente a las acciones institucionales.

La tercera etapa, denominada *gestión*, constituyó la última estancia en campo y duró siete meses, en 2016. Durante este periodo, a través de otra serie de entrevistas a profundidad, se confrontaron las diferentes posiciones de los actores frente a las formas de resolución y gestión del conflicto. Para ello, fue necesario analizar las asimetrías de poder, las alianzas y las cooperaciones entre algunos, así como las divisiones y fragmentaciones.

En esta etapa se realizaron cerca de quince entrevistas a personas que, si bien no se consideraban líderes ni habían participado de las primeras etapas de organización, tenían una experiencia significativa en los procesos comu-

nitarios. Durante esta etapa, fueron realizadas, además, quince entrevistas a actores institucionales, lo que permitió comprender la lógica de la acción pública, sus percepciones sobre el conflicto y la posición que adoptaban con respecto a los actores rurales.

Por otro lado, implementando la observación directa que reposa sobre las actividades de (1) “observar sistemáticamente y controlar lo que pasa alrededor del investigador” y (2) “participar de una o varias actividades con la población” (Guber, 2001, p. 57), fue necesario, de una parte, asistir a numerosas reuniones y asambleas de asociaciones y colectivos rurales (en veinticinco de estos espacios durante 2014 y 2016); de otra, hacer presencia en consejos y escenarios de participación locales, donde se captaron las interacciones entre los actores y las tensiones existentes.

Así las cosas, esta “etnografía de la participación” (Cefai, Carrel, Eliasoph y Lichterman, 2012, p. 7) permitió complementar y confrontar la información obtenida en las entrevistas. Por último, con algunas asociaciones campesinas, se hicieron talleres de cartografía con la finalidad de recoger los imaginarios y las representaciones sobre su territorio, así como sobre las implicaciones de las transformaciones.

## 4. Resultados

El desacuerdo y la disputa contra el proceso de urbanización de la zona rural de Usme suscitó el desarrollo de un conjunto de iniciativas, asociaciones, colectivos y organizaciones tanto de la ruralidad como de la zona urbana. Integrados por habitantes de horizontes diversos y trayectorias políticas y participativas variadas, aquellos colectivos lograron constituir una resistencia y una oposición decidida, de largo aliento y con formas y discursos de reivindicación y legitimación, ajustados a las etapas del conflicto. Con ello en mente, se exponen, primero, dos actores fundamentales de esa oposición y, segundo, los referentes de la defensa del territorio de Usme; situados en dos momentos históricos del conflicto.

### 4.1. Primer hito cronológico

Luego del Acuerdo 06 de 1990 decretado por el Concejo de Bogotá, un hecho marcó la historia de Colombia: la Constitución de 1991. Esta nueva carta magna definió una serie de reformas en materia de democratización y descentralización, lo que generó un arsenal de reglas y herramientas nuevas que, a su vez, redefinieron los poderes de los alcaldes y acompañaban las nuevas políticas territoriales (Lulle, 2004). En 1993, se decretó “un aumento de los impuestos para la zona rural de la localidad de Usme” (B. Villalba, habitante de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2011, mayo). Ese año, cuando comenzaron las reacciones de los campesinos, fue el preámbulo del conflicto en Usme.

#### 4.1.1. “Nosotros no vendemos la tierra”. Los Soches y la conformación de la oposición

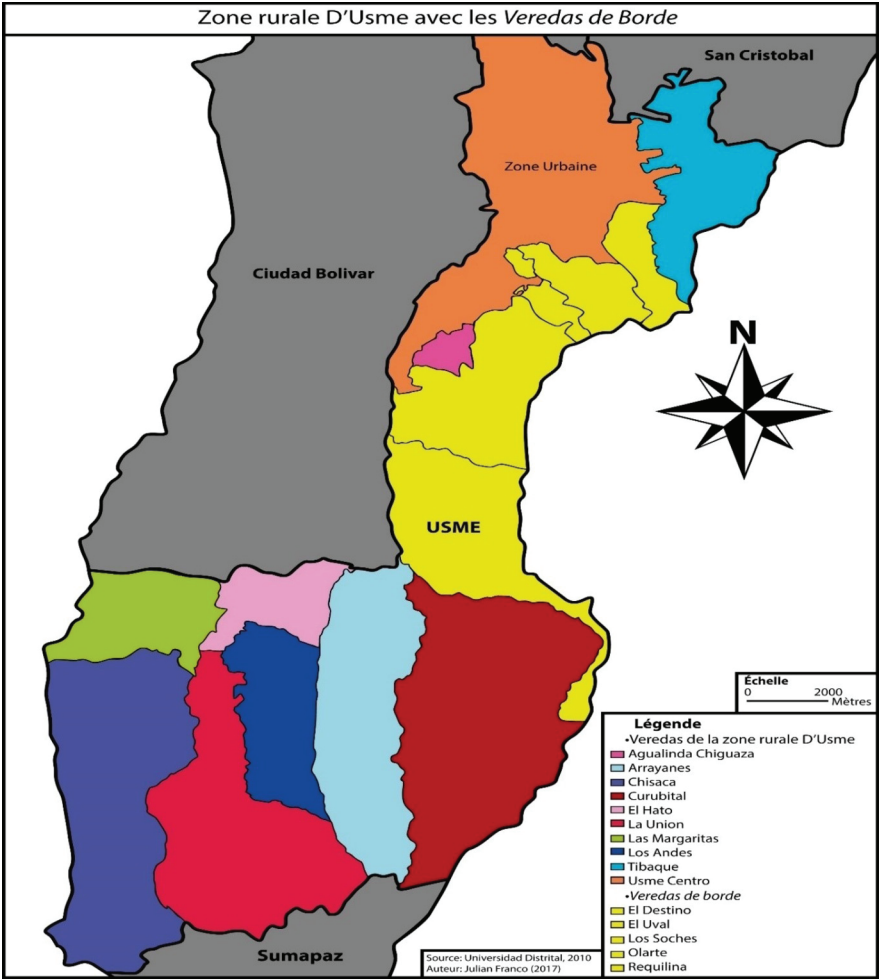
A principios de 1993, los habitantes de la vereda Los Soches recibieron con sorpresa y preocupación un aumento considerable de los impuestos y del costo de los servicios públicos. Este cambio fue visto, de inmediato, como una “forma de presión externa por parte de la ciudad” (A. Villalba, habitante de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2011, mayo) y corroboraba los rumores sobre la posible construcción de grandes proyectos de vivienda.

Los Soches, una de las catorce veredas que componen la zona rural de Usme, es considerada la primera vereda amenazada por la expansión. Igualmente, hace parte de las llamadas “veredas de borde” que rodean al casco urbano de Usme (Usme pueblo). Este último es considerado el centro de la zona rural de la localidad. Las cinco veredas de borde (figura 2), por una parte, fueron definidas posteriormente entre las comunidades campesinas y algunas instituciones de la administración (Planeación Distrital); por otra, dan cuenta de los territorios directamente implicados en el proceso de urbanización.

Para explicar la categoría *borde*, conviene referirse a una definición que engloba bien varios elementos de la problemática señalada. Los bordes urbano-rurales son

sistemas socioespaciales, producto de la interacción y de las dinámicas de conflicto y de negociación entre lo urbano y lo rural; y son contruados y movilizadps por la multiplicidad de actores que convergen en este espacio, con diferentes recursos e instrumentos de poder. (Ballén-Velázquez, 2014, p. 31)

**Figura 2.** Zona rural de Usme con sus catorce veredas de borde y el límite con la zona urbana



**Fuente.** Elaboración de Julián Franco, a partir de datos de la Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2009).

Para esta vereda de borde, su cercanía con la zona urbana de la localidad significaba una amenaza y una fractura a una cultura tradicional. Pero eso mismo permitía construir una red de solidaridad y de vínculos de vecindad fuertes. Precisamente, el señor Belisario Villalba, presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) de Los Soches, convocó a una reunión donde otros líderes de las veredas asistieron y se informaron sobre lo que se llamaría “la expansión”. Entonces, las juntas de acción comunal empezaron a desempeñar un papel de caja de resonancia de la problemática y se inició la construcción de un interés general, basado en la idea de defender y conservar el estatus de zona rural.

Como primera estrategia de reconocimiento y visibilidad de la zona rural, los líderes de las veredas invitaron al Concejo de Bogotá y otras instituciones para que observaran el modo de vida y la cultura campesina. Para los representantes del Concejo y, en su momento, el Departamento Administrativo de Planificación Distrital (DAPD), muchas personas de las veredas trabajaban en la ciudad, hecho que, para ellos, “demostraba las pocas oportunidades que ofrecía el campo”. Por tal razón, la zona podría ser una posibilidad de acceso a la vivienda para las clases más desfavorecidas de la ciudad.

Sin embargo, un sector de los actores institucionales propuso a la comunidad campesina organizarse para desarrollar una iniciativa que respondiera a una articulación entre la ciudad y la zona rural, desde una perspectiva de desarrollo económico. Aprovechando el potencial del territorio desde el punto de vista medioambiental, surgió el proyecto de senderos ecológicos, apoyado por la Unidad Local de Asistencia Técnica y Agropecuaria (Ulatá). Este proyecto formó a los primeros guías ambientales, quienes comenzaban a “salvar los valores de la cultura campesina” (P. Flórez, guía de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2014, 12 de abril).

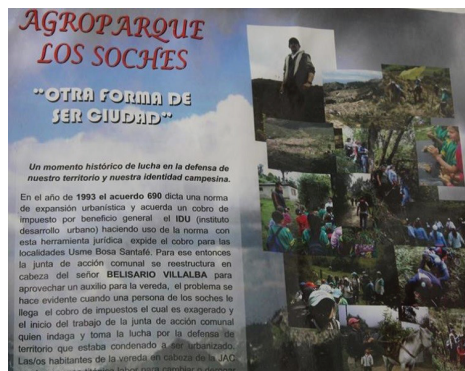
Para los líderes de otras veredas, la cercanía de Los Soches con las instituciones no era vista de manera positiva, y se consideraba una estrategia institucional para minimizar y reducir

el verdadero problema: el Acuerdo 06 de 1990, que otorgaba licencia para urbanizar.

#### 4.1.2. El agroparque Los Soches, la cultura y el medioambiente constituyen argumentos de defensa del territorio

Luego de la puesta en marcha del programa de guías medioambientales, desarrollado por la institución y la comunidad, los líderes de la vereda Los Soches decidieron blindar y acorazar el territorio frente a la expansión, a través de la constitución de una experiencia asociativa llamada Agroparque Los Soches (figura 3). Fundado en 1996, el agroparque es considerado el primer actor asociativo estructurado que haya planteado una propuesta alternativa, de cara a las intenciones de expansión de la ciudad.

**Figura 3.** Afiche sobre el proyecto de agroparque y su historia, a la entrada de la Casa de la Cultura de la vereda Los Soches



**Fuente.** Fotografía del autor (2016).

La línea directriz de la organización se fundamenta en el principio de conservación y protección de la tradición campesina y el modo de vida rural. Para sus líderes, el agroparque era la prueba de la transformación de una iniciativa institucional en argumentos contruidos desde una realidad local.

Desde el punto de vista de la construcción discursiva, este agroparque moviliza básicamente dos tipos de argumentos. En primer

lugar, hay un argumento medioambiental, según el cual el ecosistema rural debe ser defendido y protegido de los efectos de la expansión. En segundo lugar, se encuentra la identidad territorial, con la que se reactivó un sentimiento de pertenencia hacia la zona rural. Además, de acuerdo con este argumento, el territorio determina las percepciones y los imaginarios y define quiénes son los campesinos de Usme como grupo social.

En efecto, “la reactivación de la identidad” (L.E. Liberato, miembro de la JAC de Los Soches; 2011, junio) en la vereda, permitió que otros líderes divulgaran la importancia de la cultura campesina. De esa manera, la vereda Los Soches se convirtió en un territorio de influencia desde donde se hacía eco de la defensa de las zonas rurales. Finalizando 1996, el proyecto del agroparque estaba estructurado, pero requería de una inyección de apoyo y coordinación de otras fuerzas. Se lanzó, entonces, una estrategia de comunicación que invitaba a las veredas restantes a observar sistemáticamente y controlar lo que pasaba en veredas como La Requilina, El Uval, Olarte y El Destino, las cuales fueron después los territorios de mayor importancia organizativa.

Cabe destacar que, durante esta articulación de los primeros territorios de la oposición, la figura de *leadership* (liderazgo) tomó gran relevancia. Su rol para interpelar de manera eficaz a los sujetos sociales implicados en alguna situación (Slater, 1991) y sus capacidades para convocar a otros grupos fueron claves para empezar a pensar en una red de asociaciones que trascendiera la oposición a la expansión y, además, abordara reivindicaciones mayores.

Durante este primer periodo de conexiones entre algunas veredas, se planteó el objetivo de integrar a los habitantes en una reflexión sobre la gestión de su territorio. Esto implicaba la creación de espacios de participación de los habitantes, donde se permitiera expresar y manifestar sus inconformidades y necesidades.

Esta nueva etapa del agroparque tenía como columna vertebral el discurso de autonomía sobre el territorio, es decir, las comunidades rura-

les controlan y gestionan sus recursos y toman decisiones sobre los proyectos que los afectan. Esta autonomía estaba constituida a partir de “las formas de conocimiento, las visiones del mundo y los modos de vida propicios a los usos de los recursos naturales” (Escobar, Grueso y Rosero, 2001, p. 72). En ese sentido, surgía una responsabilidad colectiva que debía asegurar la protección del agua, la fauna y, en general, todos los recursos. La movilización de la idea de autonomía y compromiso con el territorio impulsó la participación de habitantes de otras veredas que, hasta ese momento, habían estado distantes de la organización.

De esa manera, se incorporaron mujeres y jóvenes de veredas distintas en las acciones de Los Soches que, para aquel momento, se concentraban en el reconocimiento del territorio, a través de los senderos ecológicos, los espacios de educación medioambiental, la oferta de un turismo rural y las huertas colectivas. Lideradas por las mujeres, estas últimas buscaban la comercialización de productos, junto con reconocimiento y voz en espacios de participación “reservados para los hombres”.

Paradójicamente, en conjunto, las acciones mencionadas fueron puntos sensibles que suscitaron discrepancias en el seno de la organización y entre líderes y habitantes de otras veredas. El ecoturismo, desarrollado con el apoyo distrital, para ciertos líderes y habitantes, implicaba una pérdida de la autonomía que se promulgaba. Es decir, había una contradicción de los principios establecidos. Este sector hablaba de una “institucionalización de la oposición”, que facilitaba la estrategia de la ciudad de acercarse progresivamente a la zona rural. Entrar en la trama institucional significaba ceder el proceso comunitario al dominio de la acción pública y su clientelismo.

Por otro lado, un sector de los líderes veía el trabajo con las instituciones como una estrategia de aprendizaje, con la que ganaban experiencia y autonomía. Asimismo, los canales institucionales servían para visibilizar las necesidades del territorio y solicitar cambios. A pesar de estas divergencias, para los más importantes líderes



de la oposición en Usme, el agroparque fue el actor que sentó las bases para reflexionar de manera transparente y democrática sobre el territorio. Esa experiencia asociativa imprimió la posibilidad de gestionar el territorio en coordinación con otros actores y sembró el propósito de construir una interacción horizontal con las instituciones. Este propósito fue fundamental para los actores que emergieron luego y determinaron el curso del conflicto.

## 4.2. Segundo hito cronológico

El segundo periodo de la administración del alcalde Antanas Mockus (2001-2004) redefinió el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá, apoyándose en los instrumentos de planificación de la Ley 388 de 1997. La llegada de una nueva visión de la planificación urbana y la introducción de un nuevo ordenamiento territorial, puesto al servicio del desarrollo económico, con la instauración de fuertes regulaciones de operaciones urbanísticas de iniciativa privada (Beuf, 2011), cambiaron completamente la historia de la zona rural de Usme. A principios de 2003, se anunció la puesta en marcha de la operación estratégica Nuevo Usme, que estaría a cargo de Metrovivienda, empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. De ese modo, se inició la compra de predios para el ambicioso proyecto y emergió la Mesa de Concertación como actor relevante de la oposición.

### 4.2.1. La Mesa de Concertación, una estrategia comunitaria para frenar la expansión

A lo largo de 2003, los habitantes de las veredas de borde de Usme se sentían atemorizados y amenazados por la expedición del Decreto 619 de 2000, que determinaba la zona rural de la localidad como zona de expansión urbana para el desarrollo concreto de la operación estratégica Nuevo Usme. La operación urbanística, por una parte, tenía el objetivo de ofrecer viviendas en un hábitat digno, para las personas de bajos recursos que, generalmente, tenían que recurrir al mercado informal. Por otra parte, este

proyecto buscaba utilizar los instrumentos de planificación y gestión del suelo, para controlar el parcelamiento ilegal en la zona (Beuf, 2011).

La lógica de esta operación definía una zona de expansión de 910 hectáreas alrededor de Usme pueblo, en la zona rural. El modelo de gestión estaba definido a partir de cuatro territorios o planes parciales, los cuales determinaban el mecanismo de repartición de cargas y beneficios. El primer plan parcial debía frenar la urbanización informal. El segundo concebía a Usme pueblo como un centro de servicios donde se instalarían equipamientos urbanos, un centro de salud y colegios. El tercer plan tenía el objetivo de generar una transición sostenible y armonizada de la ciudad al campo, a través de programas de agricultura urbana. Por último, el cuarto plan, se enfocaba en la construcción de una universidad, que debería generar servicios a escala metropolitana (Beuf, 2011).

A través de estos cuatro planes parciales, la operación estratégica Nuevo Usme preveía la construcción de 53 000 viviendas de interés social para cerca de 220 000 personas. La gestión estaría a cargo de un actor conocido en la zona rural de Usme: Metrovivienda, que debía adquirir los terrenos, equiparlos en servicios públicos y en vías para luego revenderlos a los promotores inmobiliarios encargados de la construcción y del desarrollo integral del proyecto de viviendas.

Según testimonios recogidos, como los de Alejandra Villalba y otros habitantes de Los Soches, los funcionarios de Metrovivienda recorrían las veredas, notificando la implementación del proyecto e informando que los terrenos serían adquiridos progresivamente. Frente a esta nueva amenaza, se inició una serie de reuniones convocadas por los representantes de las JAC de las distintas veredas, líderes de los acueductos veredales y organizaciones y asociaciones de las veredas directamente implicadas. Tras un buen número de encuentros, en 2003, se originó el actor Mesa de Concertación, cuyo objetivo inicial fue la construcción de una propuesta comunitaria de contención de la expansión. De esa manera, la mesa se convirtió

en el espacio de cohesión y concertación de la multiplicidad de actores que interactuaban en el territorio.

En su primera etapa, la cohesión de organizaciones rurales que promovía la mesa buscaba que los habitantes no vendieran los predios a Metrovivienda y que se estableciera un diálogo y una agenda de trabajo con varias instituciones del Distrito. La propuesta no tuvo ninguna recepción y, por el contrario, pronto llegaron máquinas excavadoras que empezaron a acondicionar el suelo para la intervención.

#### 4.2.2. La lucha contra Metrovivienda, una oportunidad de repensar la oposición y la participación

La Mesa de Concertación se consolidaba como el actor abanderado del diálogo frente a Metrovivienda. Esta última representaba el “enemigo” de toda la zona y era el actor sobre el que, finalmente, recaía la decisión de continuar con la operación urbanística.

Las tensiones entre ambos actores se desarrollaban en torno a la lógica normativa que planteaba la empresa. Para Metrovivienda, era necesario que el Estado comprara la tierra a bajo precio para no comprometer el interés colectivo. De ese modo, estaban obligados a usar eficientemente los instrumentos de gestión del suelo y romper con el modelo, según el cual, los propietarios imponían las condiciones de venta. Del otro lado, para los campesinos y líderes de la mesa, Metrovivienda no presentaba soluciones alternativas ni tenía voluntad política para abrir un diálogo donde todos participaran, a pesar de los diagnósticos e informes técnicos que la empresa socializaba escasamente.

Para salir de un “diálogo sin acción” (H. Villay, miembro de la mesa; 2014, junio), la Mesa de Concertación decidió recurrir a mecanismos jurídicos como la tutela, la acción popular y la audiencia pública. Estos mecanismos de protección de derechos e intereses colectivos no buscaban entrar directamente en un combate jurídico contra Metrovivienda, sino que signifi-

caban una forma de exigencia de la comunidad por ser visibilizados y tener voz en el conflicto.

Para la mesa, las audiencias públicas, en cuanto espacios de participación ciudadana, evidenciaban el nivel de compromiso de sus líderes y la necesidad de que la comunidad se integrara a las decisiones públicas. Por otro lado, la comunidad rural y la Mesa de Concertación empezaron a participar en eventos del Distrito donde no eran invitados: “Nos convertimos en actores activos no solamente en nuestro territorio, sino también en los espacios de poder institucional” (J. Beltrán, miembro de la mesa; 2014, julio).

En 2004 y 2005, tuvieron lugar varias audiencias públicas y, por primera vez, los campesinos y habitantes tuvieron la oportunidad de conocer las características técnicas y reglamentarias del proyecto Nuevo Usme. Conceptos como “planes parciales”, “polígonos de intervención” y “sistema de cargas” hicieron parte del nuevo lenguaje del conflicto. Para algunos campesinos el empleo de tecnicismos era un mecanismo de distracción, que ocultaba las intenciones de continuar la expansión sin ningún freno. Para los líderes, se trataba de espacios que reflejaban las asimetrías de poder, considerando que Metrovivienda establecía un diálogo donde los habitantes no tenían las competencias argumentativas ni técnicas para refutar las decisiones institucionales.

En ese contexto, al seno de la mesa se articuló un grupo de jóvenes de la zona urbana de la localidad, cuya trayectoria era considerable en otros procesos organizativos (Asamblea Sur-Casa Asdoas). El grupo provenía de ambientes universitarios donde estudiaban carreras afines con los problemas socioterritoriales. A partir de este punto, la mesa logró construir una perspectiva más crítica sobre la definición, la naturaleza y el desarrollo del proyecto Nuevo Usme. Si bien la acción pública seguía conservando la capacidad de regulación y orientación de los procesos participativos, la mesa aminoraba la asimetría y se posicionaba como actor decisivo para continuar con las proyecciones sobre el territorio.



Construir un proyecto alternativo a Nuevo Usme era el nuevo objetivo de la Mesa de Concertación, la cual, para ese momento, ya era un actor que condensaba muchas fuerzas. Sin embargo, carecía de acciones o propuestas que legitimaran más su participación. Podría afirmarse que faltaba la territorialización de una alternativa que verdaderamente desviara el curso de la historia y frenara por completo las intenciones de expandir la ciudad. El cambio de orientación política de la ciudad con la llegada a la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) alivió las tensiones y la comunidad rural comenzó a hacer parte de nuevos escenarios de participación de esa administración.

En el seno de la política rural del Distrito propuesta por la Alcaldía, la Mesa de Concertación empezó a formular la construcción de un borde urbano-rural que, concebido como estrategia territorial, tuviera una base técnica y jurídica, fundada sobre la planificación participativa y un carácter incluyente (J. Reyes, líder de Asamblea Sur; 2014, mayo). Los principios fundamentales de la propuesta de borde son el reconocimiento y el respeto por la historia, la cultura, la gente y los recursos naturales del territorio, así como el mejoramiento de las condiciones de vida y del medioambiente.

Desde la dimensión técnica, la conceptualización del borde urbano-rural tomaba como referencias de su construcción los cuerpos de agua de la localidad, es decir, las quebradas Yomasa, Fucha, la Taza y Chiguaza. A diferencia de Metrovivienda, que partía de los polígonos, la comunidad privilegiaba el borde desde los recursos hídricos. Otro de los puntos de la propuesta de borde fue la consolidación de Usme pueblo como patrimonio histórico y arquitectónico, con el desarrollo de una zona de equipamientos con un centro de acopio para productos agrícolas y corredores ecológicos en la quebrada Fucha.

Aquel proyecto alternativo de borde urbano-rural de Usme fue valioso para la política de ruralidad distrital. Esta política sentó las bases de los futuros enfoques territoriales tenidos en cuenta en posteriores administraciones de la

ciudad. Cabe resaltar aquí que la expansión de la ciudad hacia la zona rural de Usme logró frenarse por diversos hechos acaecidos después de la construcción de la propuesta de borde, como el hallazgo arqueológico de la Hacienda el Carmen, en 2007.

Por último, es resaltable que la Mesa de Concertación lograra adquirir gran capacidad de movilización, de modo que se convirtió en una caja de resonancia de las reivindicaciones no solo de la zona rural de Usme, sino del sur de la ciudad y sus históricas demandas. Con ello, además, transformó completamente la visión de las instituciones con respecto a los campesinos de Bogotá y logró un espacio como un actor decisivo que aún hoy sigue reflexionando sobre la fabricación de la ciudad desde sus periferias.

## 5. Conclusiones

A través del origen y desarrollo de los actores de la oposición en el conflicto de Usme, fue posible evidenciar una etapa de conformación, marcada por la definición de los argumentos que legitimaban sus acciones. La identidad territorial y la protección del medioambiente fueron los discursos fundamentales que estructuraron una larga y durable oposición a la expansión urbana. Igualmente, estos discursos fueron la base de una cohesión territorial, donde se estimuló la participación de los habitantes, lo cual revela la importancia de construir formas discursivas que afiancen la acción colectiva.

En efecto, para el caso de toda la experiencia organizativa en Usme, la identidad colectiva territorial ha sido el recurso y el motor ideológico, simbólico y político, de la movilización. El sentimiento de pertenencia a un territorio ha generado el acercamiento entre los habitantes y la acción colectiva promulgada por los líderes.

Este análisis también evidenció las complejas relaciones entre los actores institucionales y los actores locales, relaciones que derivan en fragmentaciones y divisiones en el seno de la oposición. Un ambiente institucional poco confiable para los ciudadanos y el clientelismo histórico surgen como elementos de división

de los proyectos comunitarios, de modo que hacen difícil su continuidad o bien generan fracturas que van diezmando a las organizaciones.

Por otra parte, las interacciones entre los actores responsables de las decisiones sobre el territorio y los actores locales y comunitarios manifiestan dos lógicas de la participación. En el caso de la Mesa de Concertación, pudo verse una participación horizontal, desde donde se proponía el diálogo y la concertación; mientras que la puesta en marcha de los dispositivos participativos institucionales se utilizaba como una estrategia para evitar que los proyectos fueran cuestionados. Estas dos lógicas en constante tensión pueden ser una oportunidad de fortalecimiento de la participación o, por el contrario, significar fragmentaciones irreconciliables. Es necesario señalar que las asimetrías de poder son causantes de interrupción de los procesos participativos y, en ese sentido, deben establecerse claramente las reglas y el lenguaje de la participación.

Corroborando la hipótesis planteada, el conflicto territorial en Usme desde las primeras interacciones entre los actores locales expuestos aquí y las instituciones suscitó proyectos de organización comunitaria que resultaron novedosos en su momento, como el Agroparque Los Soches, y fueron fundamentales para construir estrategias de defensa y legitimación para la defensa del territorio. Asimismo, el conflicto de expansión ha jugado ininterrumpidamente un rol determinante en el enriquecimiento de los repertorios de la acción colectiva de los actores.

Finalmente, el conjunto de acciones desarrolladas por Los Soches y la Mesa de Concertación es significativo al repensar la participación de las comunidades locales en las políticas públicas que afectan sus territorios de modo directo, es decir, una gobernanza verdaderamente incluyente que no limite la participación.

## Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). (2000). *Plan de ordenamiento*

territorial (POT). Documento técnico de soporte. Bogotá: autor.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. (2015). *Modelo de ocupación en el territorio del borde sur*. Bogotá: autor. Recuperado de <https://bit.ly/2KMIgJC>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2009). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá, D.C.* Tomo IV. Vol. 2. Área rural localidad de Usme (río Tunjuelo). Bogotá: autores.

Avendaño, J. (2016). *Representaciones territoriales de inseguridad, delincuencia y miedo en el espacio urbano de Bogotá. Formas simbólicas de apropiación y vivencialidad de la ciudad* (tesis doctoral). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHEES), París, Francia.

Ballén-Velázquez, L. (2014). "Desbordando" la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 31-39.

Beuf, A. (2011). *Les centralités à Bogotá, entre compétitivité urbaine et équité territoriale* (tesis doctoral). Université Paris Ouest Nanterre, París, Francia.

Cadène, Ph. (1985). *Conflits sociaux et rivalités payannes pour l'espace périurbain. Une analyse du changement autour de dix grandes agglomérations françaises* (tesis doctoral). Dos tomos. Université de Toulouse, Toulouse, Francia.

Cadoret, A. (2006). *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux: enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon* (tesis doctoral). Université de Montpellier 3, Montpellier, Francia.

Castro, J. (2007). Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia ¿Cómo salvar la descentralización? En D. I. Restrepo (ed.). *Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"* (pp. 113-131). Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.

- Cefai, D., Carrel, J., Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, 4(3), 7-48.
- Di Meo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. París: Nathan.
- Dureau, F. (2000). Bogotá: une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés. En F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J. Levy y T. Lulle (coords.). *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale* (pp. 81-92). París: Anthropos.
- Escobar, A. Grueso, L. y Rosero, C. (2001). El proceso de organización de comunidades negras en la región sureña de la costa Pacífica de Colombia. En A. Escobar, S. Álvarez y E. Dagnino (dirs.). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos* (pp. 235-260). Bogotá: Taurus-ICAHN.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar (coord.). *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (pp. 33-84). México: El Colegio de México.
- Le Roux, G. (2015). *(Re)connaître le stade de peuplement actuel des grandes villes latino-américaines. Diversification des parcours des habitants et des échelles du changement urbain à Bogota (Colombie)* (tesis doctoral). Université de Poitiers, Poitiers, Francia.
- Levy, J. y Lussault, M. (2003). Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. *EspacesTemps.net*. Recuperado de <http://espacestemp.net/document436.html>
- Lulle, T. (2004). Bogotá: croissance, gestion urbaine et démocratie locale. En F. Dureau (coord.). *Villes et sociétés en mutation – Lectures croisées sur la Colombie* (pp. 275-310). París: Anthropos.
- Melé, P. (2011). *Transactions territoriales, patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours: PUFR.
- Mormont, M. (1997). Vivre avec les conflits d'implantation. *Environnement et Société*, 18, 21-31.
- Ospina, L. (2014). *Región metropolitana de Bogotá. Una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/36aMSl1>
- Palacio, D., Van der Hammen, M. y de Urbina, M. (2018). *Fuentes vivas en el borde. Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá* [e-book]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Centro de Educación Virtual.
- Perec, G. (1999). *Especies de espacios*. Barcelona: Editorial Montesinos.
- Revesz, B. (2003). Gouverner démocratiquement: une question d'état? Perceptions latinoaméricaines. En P. Favre, J. Hayward e Y. Schmeil (eds.). *Être Gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca* (pp. 287-299). París: Presses de Sciences Po.
- Rincón, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de redensificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, A. (2006). Formal and Informal Housing Practices in Bogotá, Colombia. The Experience of Metrovivienda and Juan XXIII. *Revista de Derecho Privado*, (36), 183-206.
- Ségolène, D. (2009). *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains, antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité* (tesis doctoral). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia.
- Slater, D. (1991). New Social Movements and Old Political Questions. Rethinking State Relations in Latin American Development. *International Journal of Political Economy*, 21(1), 32-65.

Torre, A. (2009). Retour sur la notion de proximité géographique. *Géographie Économie Société*, 11(1), 63-75. DOI: 10.3166/GES.11.63-73





## Pertenecer, mucho más que habitar un espacio. Tensiones emergentes tras la reubicación en viviendas formales de los residentes de la consolidación habitacional Juan Bobo, en Medellín, Antioquia (2017-2019)

**Coppelia Herrán Cuartas.** Ph. D. en Ciencias Sociales. Docente investigadora del Grupo de Estudios en Diseño (GED) de la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8509-8857>.

Correo electrónico: [coppelia.herran@upb.edu.co](mailto:coppelia.herran@upb.edu.co)

**Recibido:** abril 24, 2020.

**Aceptado:** septiembre 08, 2020.

**Publicado:** enero 29, 2021.

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando 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

Esta investigación se relaciona con el modelo de intervención territorial empleado por las administraciones 2004-2011, cuando se buscó conectar los asentamientos informales a la dinámica formal de Medellín. Con la construcción de grandes obras arquitectónicas en los sectores con los menores índices de calidad de vida y desarrollo humano (zonas norte, centro oriental y centro occidental), se dirigió la mirada a la *consolidación habitacional de la quebrada Juan Bobo*, como un proyecto arquitectónico emblemático de la ciudad, porque generó vivienda nueva en la cuenca de la quebrada, lo que benefició a 1240 personas, reubicadas en el mismo barrio o sobre el mismo sitio donde estaban sus antiguas viviendas.

Para profundizar sobre los usos y el significado que los moradores otorgan a su nueva vivienda, se empleó el método etnográfico, a fin de conocer los encuentros y desencuentros asociados al fenómeno de apropiarse y pertenecer a una ciudad que buscó incrementar la calidad con la entrega de vivienda nueva. A partir de (1) los supuestos que fundamentaron la concepción detrás de esta consolidación, junto con la manera como las familias debían responder al habitar en una vivienda formal, y (2) los cambios que los gestores del proyecto esperaban con la transformación del sector es posible verificar que existen formas alternativas en que las personas adecúan el espacio, de acuerdo con sus aspiraciones, al tiempo que le otorgan un significado en consonancia con ellas, concibiendo de nuevo el espacio, mientras producen sus propias espacialidades.

**Palabras clave:** espacio vivido, habitar, usos y apropiaciones y vivienda informal.

## To belong, much more than to inhabit a space. Emerging tensions after the relocation to formal housing of residents of the Juan Bobo's housing consolidation in Medellín, Antioquia (2017-2019)

### Abstract

This research is related with the territorial intervention model used by the 2004-2011 administrations when they sought to connect the informal settlements to the formal dynamics of Medellín. With the construction of great architectural works in the sectors with the lowest quality of life and human development indexes (northern, central-eastern and central-western zones), the focus was addressed to the *housing consolidation in the Juan Bobo gully*, as an emblematic architectural project of the city, due to the generation of new housing in the gully's basin, which benefited 1240 people, relocated in the same neighborhood or over the same site where their old homes were.

The ethnographic method was used to study in depth the uses and meaning that the inhabitants give to their new home, in order to learn about the encounters and misunderstandings associated with the phenomenon of appropriating and belonging to a city that sought to increase quality by providing new housing. From (1) the assumptions which founded the conception behind this consolidation, together with the way the families had to respond living in formal housing and (2) the changes that the project's managers expected with the transformation of the sector, it is possible to verify that there are alternative ways in which people adapt the space, according to their aspirations, at the same time that they give it a meaning in concordance with them, conceiving the space again, while they produce their own spatialities.

**Keywords:** lived space, inhabit, uses and appropriations and informal housing.

## Pertencer, muito mais do que habitar um espaço. Tensões emergentes após a realocação em moradias formais dos residentes da consolidação habitacional Juan Bobo, em Medellín, Antioquia (2017-2019)

### Resumo

Esta pesquisa está relacionada com o modelo de intervenção territorial utilizado pelas administrações de 2004 a 2011, quando procuraram conectar os assentamentos informais com a dinâmica formal de Medellín, Colômbia. Com a construção de grandes obras arquitetônicas nos setores com os menores índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano (região norte, centro-leste e centro-oeste), a visão foi dirigida à consolidação habitacional do "córrego Juan Bobo", como um projeto arquitetônico emblemático da cidade, porque gerou moradia nova na bacia do córrego, o que beneficiou 1240 pessoas, realocadas no mesmo bairro ou sobre o mesmo lugar onde suas antigas casas estavam. Para aprofundar sobre os usos e os significados que os moradores dão à sua nova moradia, foi empregado o método etnográfico, a fim de conhecer os encontros e os desencontros associados com o fenômeno de se apropriar e pertencer a uma cidade que buscou aumentar a qualidade da entrega da nova moradia. A partir (1) dos pressupostos que fundamentaram a concepção por trás dessa consolidação, junto com a maneira como as famílias deviam responder ao habitar em uma moradia formal, e (2) das mudanças que os gestores do projeto esperavam com a transformação do setor, é possível verificar que existem formas alternativas em que as pessoas adaptam o espaço de acordo com suas aspirações, ao mesmo tempo que lhe outorgam um significado em consonância com elas, concebendo de novo o espaço enquanto produzem suas próprias espacialidades.

**Palavras-chave:** espaço vivido, habitar, usos e apropriações e moradia informal.

## 1. Introducción

Desde 2004, Medellín ha venido experimentando una renovación urbana que le ha generado múltiples reconocimientos por su modelo de gestión, basado en un discurso de ciudad educada, incluyente e innovadora. De acuerdo con el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed), la ciudad pasó de ser una de las más peligrosas y violentas del mundo, debido al fenómeno del narcoterrorismo en 1980-2000, a transformarse a partir de la innovación, la resiliencia y el urbanismo (Alcaldía de Medellín, 2014). Con el objetivo de cambiar la imagen de una ciudad violenta, las administraciones de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011) buscaron reducir parte de la acrecentada deuda social y los problemas de violencia. Para ello, establecieron un modelo de gestión municipal denominado Desarrollo Social Integral, también conocido como modelo Medellín de Buen Gobierno. Este modelo buscó instaurar programas para la construcción de espacios y edificios públicos de gran calidad urbanística y arquitectónica, bajo una visión integral de transformación urbana (Alcaldía de Medellín, 2014).

Para lograr esto, se intervinieron física y socialmente las zonas más pobres y críticas de la ciudad, donde se construyeron numerosos equipamientos educativos, recreativos, culturales, institucionales, deportivos, de transporte y salud. Según estas administraciones, Medellín tomó un giro democrático e incluyente, al posibilitar de nuevo el encuentro ciudadano y generar nuevos tejidos sociales, gracias a estas intervenciones.

Para conocer el resultado de las implementaciones configuradas por el Estado local para constituir una práctica de ordenamiento territorial, este análisis se concentra en uno de los programas más emblemáticos del plan de mejoramiento de barrios, que corresponde al proyecto de viviendas de la consolidación habitacional de la quebrada Juan Bobo. Este programa fue merecedor del Premio de Hábitat Dubái 2008 de Mejores Prácticas. De acuerdo con los gestores del proyecto, el objetivo

fue, al igual que el resto de las intervenciones de las administraciones, mejorar la calidad de vida de la población asentada en ese sector; también incorporar los barrios informales al tejido urbano de la ciudad, con corredores de movilidad, centralidades barriales, conexión mediante puentes, viaductos y redes peatonales entre microterritorios (Alcaldía de Medellín, 2011b).

De acuerdo con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), uno de los principios esenciales de esta propuesta fue la reubicación *in situ* de la comunidad, para evitar desalojos y expropiaciones a las familias que habitaban el borde de la quebrada y las zonas de alto riesgo (figura 1).

Con este proyecto, se buscó generar una consolidación habitacional a lo largo de la quebrada Juan Bobo, constituida por 12 edificios de 5-9 pisos, bajo el formato de vivienda de interés social (vis). Además, se procuró la recuperación ambiental de la quebrada, con mejoras en los accesos y en los senderos del sector (EDU, 2015), según se muestra en la figura 2.

Dado que el interés de la investigación se centra en conocer las situaciones que resultan al habitar en un proyecto pensado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, se tomaron como referencia investigaciones que analizan la transición de las personas que pasan de la vivienda informal a la formal, bajo la categoría de vis, definida como aquella “que se desarrolla para garantizar este derecho de las familias con menores ingresos, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes” (Ley 388 de 1997, art. 91).

La mayoría de los trabajos centra su análisis en la transición y el cambio de vivienda informal a la vivienda formal otorgada por el Estado, con el fin de reducir el déficit de vivienda habitacional y mejorar las condiciones de vida de las comunidades impactadas. Ello se evidencia en situaciones asociadas con el bienestar que experimenta la comunidad en la nueva forma de habitar (Cardona, 2014) y los problemas de desarraigo y falta de cohesión social (Peláez, 2013).

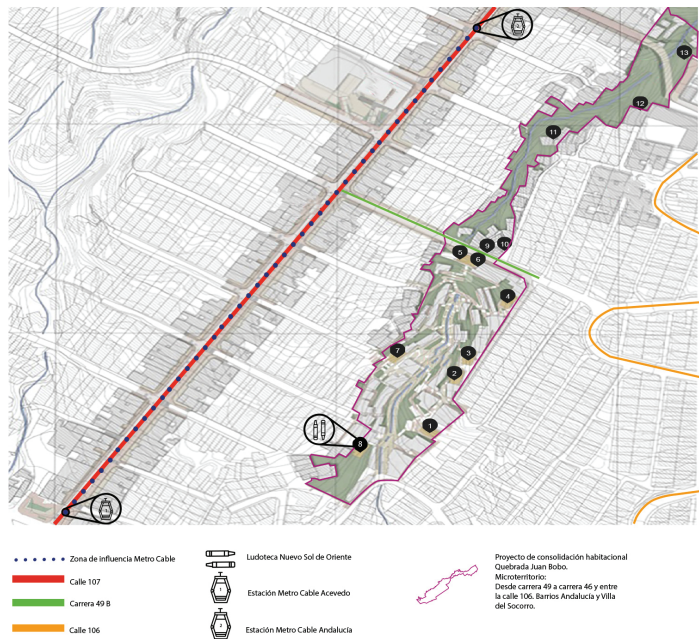


**Figura 1.** Asentamiento informal en la quebrada Juan Bobo, antes de la intervención



Fuente. Fotografía facilitada por la EDU.

**Figura 2.** Ubicación de todos los bloques que conforman la consolidación habitacional



Fuente. Fotografía facilitada por la EDU e intervenida por la autora.



Otros trabajos analizan las formas de apropiación que vienen dándose en el espacio arquitectónico entregado (Sanín, 2008) y la tensión surgida frente a los patrones culturales que trae consigo cada población. Esto produce una serie de conflictos en la convivencia dentro de la población reubicada en zonas de expansión urbana de desarrollo incompleto, con vivienda masiva en altura (Mena, 2011). En esta misma línea, se encuentran otras investigaciones que muestran el problema generado al omitir el componente cultural de las formas de vida de las comunidades reasentadas ni las dificultades que estas empiezan a enfrentar por el establecimiento de nuevas normas y responsabilidades económicas que la tenencia de una vivienda formal implica (Bárcenas, 2015).

Todos los trabajos coinciden en reconocer que los proyectos residenciales tuvieron la responsabilidad de reubicar a una población en estado de riesgo, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad física, en asuntos como la tenencia de la vivienda, la confiabilidad tecnológica y la salubridad de la morada, elementos que inciden indirectamente en la salud física y mental. No obstante, muestran que la condición de vulnerabilidad social en la nueva vivienda no desapareció, ya que, con el tiempo, se conservaron patrones antiguos de comportamiento educativo, económico y de manera de habitar, inherentes al lugar de origen en la vivienda informal.

A tales conclusiones, se suma que la modalidad de restablecimiento en la periferia hizo que tanto la localización espacial como la tipología de vivienda en altura generaran nuevas formas de organización socioespacial, económica y cultural, ajenas a las existentes en el lugar de origen. Esto dio lugar a la pérdida de los lazos sociales, familiares y económicos que se sumaron a procesos de adaptación forzada.

Al preguntarse por el impacto social de este cambio urbanístico en los modos de habitar de la comunidad que antes vivía de manera informal en la quebrada Juan Bobo, surge un nuevo cuestionamiento: *¿Cuáles y de qué características fueron los encuentros y desencuentros que resultaron de este reasentamiento que, a diferencia de otras solucio-*

*nes habitacionales, se hizo en el mismo sitio, con el fin de no romper el tejido social de la comunidad asentada en la quebrada, antes de ser intervenida?*

Para dar respuesta a esta cuestión, el objetivo de este trabajo se centró en analizar las implicaciones que trajo el urbanismo, como herramienta de intervención en el territorio, y los modos de habitar de las personas que recibieron vivienda nueva, dentro de la consolidación habitacional de la quebrada mencionada.

## 2. Metodología

Para conocer cómo se estableció la dimensión social y material que confluye en este tipo de intervenciones, se realizó un análisis socioespacial, basado en teorías como la dialéctica del espacio, propuesta por Henri Lefebvre (2013); el tercer espacio o “espacio de las representaciones”, que corresponde a lo imaginado y lo simbólico que plantea Edward Soja (2010; 2014); y la topofilia de Yi Fu Tuan (2007), que pone en consideración los vínculos afectivos del ser humano con un entorno material donde desarrolla una suerte de sentimientos hacia un sitio específico, como la vivienda, el trabajo o un espacio público concreto al que se dota de significado.

A partir de estos referentes conceptuales, fue posible profundizar sobre el uso y el significado que los moradores otorgan a su nueva vivienda, realizando una investigación cualitativa con enfoque etnográfico, en los barrios Villa Niza, Villa del Socorro y Andalucía, donde se ubica esta consolidación habitacional.

Para el análisis, se emplearon herramientas como las siguientes:

1. Revisión de archivos y documentos institucionales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín (2003-2015), junto con los radicados del Proyecto Urbano Integral Nororiental (PUI).
2. Trabajo de campo y observación activa en la ludoteca ubicada en el Bloque 8, para conocer las experiencias del ámbito doméstico y el entorno vecinal.

3. Observación simple en campo, dentro del contexto de vivienda con visitas a los doce edificios, zonas comunes y el barrio en general.
4. Realización de cuarenta entrevistas informales y treinta y cinco formales, por medio de entrevistas semiestructuradas abiertas, a profundidad, dirigidas a habitantes, vecinos y agentes institucionales relacionados con el proyecto habitacional.
5. Recolección de fotografías y audio en los apartamentos y los barrios analizados, para captar la cotidianidad de los habitantes y vecinos.
6. Sistematización de los datos recolectados, con la herramienta informática Atlas-ti.

### 3. Resultados y discusión

A pesar de que la vida en comunidad, en especial la que se lleva a cabo dentro de las viviendas de interés social en edificios, exige adoptar nuevas conductas, hábitos y normas de comportamiento, es posible que estas no respondan con lo que imaginaron inicialmente los encargados de la transformación del territorio. En este sentido, se identificó una serie de tensiones experimentadas por muchos de los propietarios, en vista de las dificultades que enfrentan para adaptarse a la nueva vivienda, con prácticas y costumbres domésticas que se mezclan entre las dimensiones de los espacios privado y público. A esto se suman, por un lado, los constantes problemas de convivencia que hacen parte de las externalidades negativas que caracterizaban al sector antes de la intervención; por otro, la dificultad de asumir la sostenibilidad económica de los apartamentos. Estos son, en últimas, los hallazgos más relevantes de esta investigación.

Como parte de los desencuentros experimentados por la comunidad receptora, se encuentra la falta de apego y afecto que muchos experimentan hacia su vivienda actual y la percepción negativa asociada con el tamaño, distribución y acabados de los apartamentos; mientras que otras personas se sienten frustradas ante la imposibilidad de tener un segundo

piso en su casa para construir o compartir espacio con sus familiares, como hacían cuando habitaban en la vivienda informal, donde podían construir y crecer en sentido vertical.

Sin la posibilidad de obtener dinero a través del *aire*<sup>1</sup>, muchas de estas familias manifiestan un sentimiento asociado con la frustración, debido a que la mayoría de su patrimonio dependía de la antigua vivienda, mientras que ahora, las posibilidades de crecer y entregar un techo a sus hijos y nietos desaparecen con la tenencia de estos apartamentos. Al analizar las relaciones simbólicas resultantes de la experiencia de habitar y el espacio, como establecen Lefebvre (2013) y Soja (2014), es posible comprender la importancia del análisis de las prácticas espaciales en un espacio determinado y el imaginario construido a su alrededor, ya que no solo responde a necesidades objetivas, sino también subjetivas.

Aunque, en su mayoría, las personas pasaron de tener un espacio promedio de 29 a 45 metros cuadrados, todas manifestaron dificultades para acomodar muebles, enseres y electrodomésticos en la nueva vivienda. A pesar de que, en su antigua casa, el espacio era reducido, en muchos casos, y sin divisiones, las personas tenían una sensación de mayor espacialidad, debido a la ubicación de todos sus enseres en un mismo sitio, mientras que en los nuevos apartamentos han debido ajustar todos sus elementos materiales en un sitio asignado para cada actividad. Independiente de que el espacio esté concebido con áreas delimitadas para que las personas lleven a cabo diferentes acciones, las observaciones mostraron que los habitantes utilizan de forma híbrida, multifuncional y flexible un solo espacio: la habitación en la que comen, estudian, juegan, descansan, duermen y socializan.

Con la situación relacionada con la sostenibilidad de la vivienda formal, fue posible determinar que muchas familias vivían del reciclaje antes de la intervención del sector. Ahora, con la nueva vivienda algunas siguen recurriendo a

1 Aire o plancha es la forma como la mayoría de los habitantes de la zona denomina al techo de su casa, donde es posible seguir construyendo.

esa actividad como método de subsistencia, a pesar del poco espacio de que disponen para almacenar y separar los materiales reciclables. Para solucionar esta situación, las personas usan el espacio que se extiende desde su apartamento hasta los pasillos y zonas comunes de algunos bloques, donde juntan el material recolectado. Desde luego, ello da lugar a discusiones y conflictos entre vecinos, por considerar que esto genera desorden, desaseo y obstrucción de los pasillos.

Para subsistir y responder a los gastos fijos que ahora determinan su nueva forma de habitar, otros propietarios recurren al subarriendo de una o dos habitaciones, con el fin de obtener ingresos económicos. En este caso, el espacio vital de familias de entre cuatro y seis integrantes se reduce, lo que implica, por ejemplo, que hasta tres generaciones duerman en la misma habitación, como hacían cuando vivían en la informalidad. Aunque el subarriendo no es un fenómeno exclusivo de este proyecto habitacional, Escallón (2010) afirma que esta realidad se convierte en el único activo de muchos hogares.

Para de Ventós (1986), la supervivencia de lo particular, lo diferencial y lo formulado entra en tensión con los órdenes que pretenden elevar todo a la dignidad institucional, es decir, la que simboliza el orden espacial para un territorio. Sin embargo, las formas como los propietarios de esta consolidación pueden sostener los nuevos costos de la vivienda formal en el largo plazo no son del todo claros, incluso después de haber pasado una década desde la entrega de estos apartamentos, donde muchos propietarios recurren a diferentes formas de autogestión no previstas por los gestores del proyecto.

Al revisar estas situaciones a la luz de las reflexiones lefebvrianas relativas al habitar, es posible entender la dificultad de muchos de los habitantes para desarrollar un sentido de pertenencia y apropiación de la vivienda, debido a la falta de externalidad comunitaria, lo que, de acuerdo con Abramo (2012), puede entenderse como el resultado de una economía de reciprocidades que no tienen los habitantes de esta consolidación. Esto último, debido a que

las familias no cuentan con acceso a los bienes y servicios que surgen de las relaciones que se establecen con la comunidad.

El habitar no puede reducirse a un ejercicio funcional, sin tener en cuenta la apropiación del espacio que se articula a los imaginarios ni las aspiraciones de las personas, por ejemplo, la posibilidad de modificar el espacio construido. Sin ello, no es posible identificar que este sentido de pertenencia y afecto por el lugar, como señala Tuan (2007), no se logra únicamente con la entrega de vivienda, ya que los vínculos afectivos que establecen los seres humanos con el espacio físico son los que ayudan a mejorar el nivel de empatía y aceptación.

En este sentido, de Ventós (1986) afirma que el deseo de mejorar la calidad de vida de una población vulnerable, a través de la entrega de una vivienda nueva, parece estar relacionado con el deseo de organizar un espacio físico y funcional de manera homogénea, donde se trata de *normalizar* y dar una personalidad definida y circunscrita a un lugar que creció de manera informal. Para ello, se acude a la cuantificación de las necesidades existentes entre los habitantes. Sobre este escenario de uniformidad y normalización, Pelli (2006) señala que los proyectos de vivienda institucionales, limitados a promover acciones dirigidas a satisfacer carencias inmediatas de situaciones, bienes y servicios, interpretan muchas veces el significado de esas necesidades, sin consultar directamente a los que las experimentan.

Otras situaciones que hacen parte de las problemáticas encontradas se relacionan con la legalidad de la tenencia de propiedad. A pesar de haber sido entregadas hace más de una década, muchas familias no tienen las escrituras de sus apartamentos, por desconocimiento del proceso o por falta de recursos económicos para llevarlo a cabo. Sin la seguridad jurídica sobre sus viviendas, muchos residentes deben desplazarse hasta el centro administrativo de la ciudad para obtener la factura del impuesto predial, independientemente del estado en el que se encuentren en términos de movilidad y desplazamiento, o los recursos económicos con los que cuenten para hacerlo.

Sin descartar que la resolución de la necesidad de una vivienda puede ser positiva en alguna medida, también son reales aspectos complejos que la comunidad de Juan Bobo debe enfrentar, con respecto a las responsabilidades económicas asociadas con el habitar. Pese a que, desde la etapa de diagnóstico, los gestores del proyecto tenían claras las condiciones de inestabilidad económica y desempleo que caracterizaban esta población, se concluye que los métodos de subsistencia siguen siendo informales, aunque el objetivo de esta transformación urbana era elevar las condiciones de vida y propiciar nuevas oportunidades económicas y sociales a una población vulnerable.

Al indagar por los significados otorgados a estos espacios, como resultado de la experiencia de sus habitantes, la transformación y las dinámicas sociales que establecen las personas de acuerdo con el postulado de Soja (2014), fue posible conocer que los sentimientos de apego, el sentido de pertenencia y la apropiación del entorno próximo a la vivienda tampoco se reflejan en las zonas comunes ni el espacio público que hace parte de estas intervenciones. Con basuras que se acumulan sobre los costados de los edificios, la destrucción de las fachadas, de las zonas comunes y del espacio público en general, surge el cuestionamiento sobre el valor que los habitantes asignan a estos espacios, hasta convertirlos en lugares y establecer estos vínculos afectivos.

De esta manera, se concluye también que el sentimiento de abandono que sienten las personas por parte de los gestores del proyecto se extiende hacia la espacialidad, lo que puede leerse en la falta de interés que se registra en el mantenimiento y cuidado de estos espacios. A ello se suma la falta de apoyo pedagógico institucional, requerido para fomentar la participación de la población en la conservación del sector, después de la entrega de los apartamentos (figura 3).

De esta forma, pareciera que el espacio concebido por el Estado local esperaba que las obras implementadas fueran, además de apropiadas, sostenibles por iniciativa de las propias

comunidades, como si se tratara del fenómeno de *stimergia* que se observa entre las hormigas. De acuerdo con Xavier de Ventós (1986), existe una propiedad por la cual la acción de un individuo de la especie estimula la colaboración de uno u otro miembro, sin la intervención de un director de orquesta. Según el autor, estas sociedades exigen una concentración demográfica que pueda ofrecer posibilidades razonables de que un individuo esté tan cerca, como para ser estimulado por la acción de su vecino. Asociando a los gestores del proyecto con el director de orquesta que se retira una vez terminada su intervención, es posible concluir que la concepción del espacio se hizo bajo el supuesto de que la población quedaría presta a apropiarse y cuidar de los espacios entregados.

Al analizar la habitabilidad desde la relación entre el hombre, el entorno y la manera como este satisface sus necesidades y aspiraciones por medio de la vivienda, se identificó una serie de problemáticas que existían desde que la comunidad habitaba en la informalidad, en este mismo sitio. Aunque el Estado local esperaba mejorar la calidad de vida de la población a través de la transformación espacial del sector, es un hecho que los problemas sociales continúan, a pesar de los cambios físicos del territorio.

A situaciones como la contaminación, el mal manejo de basuras en la quebrada, la violencia familiar, la venta y consumo de drogas, el desempleo y la deserción escolar, se suma el problema de la convivencia que surge de las antiguas costumbres de la comunidad, que replica actividades como escuchar música con alto volumen y hasta muy tarde en la noche. Otras prácticas domésticas como (1) extender afuera de la casa la ropa lavada, (2) arrojar agua por ventanas y balcones para lavar el suelo de apartamentos, corredores y fachadas, (3) tener mascotas y no recoger sus excrementos en el espacio público y (4) tener animales de cría como gallinas o conejos se evidencian como diferentes manifestaciones de resistencia por parte de los propietarios, ante la homogenización que el proyecto planteó desde el inicio.



**Figura 3.** Estado actual de la quebrada Juan Bobo

**Fuente.** Fotografía de la autora.

Como resultado de la falta de apropiación y sentido de pertenencia, se encontró que la mayoría de los habitantes, en vez de solucionar los conflictos que representa el tema de habitar con más personas, prefiere irse del proyecto habitacional y empezar de nuevo en la

informalidad, sin normas ni reglamentos que les digan cómo deben de comportarse para vivir. Todo ello debilita la posibilidad de que las personas desarrollen un afecto por el lugar que les fue otorgado “para mejorar su calidad de vida”.

## 4. Conclusiones

De acuerdo con el exalcalde Sergio Fajardo, al incluir la estética dentro de los sectores marginados, apuntaba a que la implementación de nuevas obras arquitectónicas lograra efectos transformadores en las poblaciones implicadas (Alcaldía de Medellín, 2014). Atribuyendo una carga simbólica en términos estéticos, además de situarse en lugares específicos y con comunidades puntuales, es claro el papel que jugó la belleza dentro de la decisión política que lideraron la arquitectura y el urbanismo para “recuperar” la ciudad marginalizada.

Sin embargo, la comunidad de Juan Bobo continúa enfrentando nuevas responsabilidades económicas y sociales, junto con la imposición de nuevas conductas y comportamientos, exigidos por la nueva vivienda. Con sentimientos positivos y negativos frente a lo que representa la tenencia de una propiedad, sus habitantes (re)producen el espacio, de diferentes formas que no necesariamente coinciden con lo que tenía establecido el Estado local, con respecto a los modos de uso y apropiación de los espacios públicos y zonas comunes, los vínculos afectivos y los significados que otorgan a su nueva vivienda.

A pesar de que las entidades institucionales hicieron un esfuerzo por generar vínculos afectivos y de reconocimiento entre los habitantes, sus viviendas y el entorno, a través de todas las intervenciones físicas que se realizaron en el sector, con diferentes talleres de concientización sobre la transformación del lugar, es un hecho que las relaciones sociales vecinales hoy son conflictivas. A esto se suman los sentimientos, primero, de inconformidad frente al nuevo espacio para habitar y, segundo, de abandono por parte del Estado. Ello hace parte de esa otra producción social que derivó de la implementación de este proyecto de vivienda y transformación urbana.

Aunque los gestores del proyecto establecieron que la gestión física y el diseño arquitectónico podían configurarse como proyectos palanca para transformaciones profundas (Alcaldía de Medellín, 2011a), emerge un cues-

tionamiento sobre los alcances del urbanismo para tener impacto en los problemas de pobreza, exclusión, desigualdad, falta de crecimiento económico y baja gobernabilidad que caracterizaban este sector.

Después de exponer una síntesis sobre las condiciones en las que se encuentra la comunidad reubicada, diez años después de la entrega de vivienda nueva, se concluye que los problemas asociados al déficit de vivienda no han desaparecido, sino que han cambiado de formato. Aunque la mayoría de las personas que participaron en esta investigación reconocen que ahora están más seguras en estos apartamentos, porque no se mojan cuando llueve ni tienen riesgo de que la quebrada inunde las viviendas en época de lluvias, es claro para ellos que el tema de la convivencia es insostenible dentro de cada edificio.

En este sentido, las operaciones de renovación urbana con las que se buscó enfrentar asuntos de violencia, pobreza y exclusión parecen expresar imaginarios que derivan de ciertas representaciones del espacio, concebido sobre lo que es o debería ser la ciudad. Sin embargo, el análisis desde las dimensiones del espacio vivido por sus habitantes muestra variantes en este resultado. Estas variantes se relacionan con las necesidades reales que las personas mismas experimentan en la cotidianidad de su habitar, las cuales no se solucionan con una transformación espacial que busca promover la adopción de nuevos comportamientos, como esperaban los gestores de este proyecto y responsables de hacer ciudad.

Al concluir que el nivel de satisfacción de una vivienda no se reduce solamente a la calidad y cantidad de los espacios, para este tipo de proyectos, se recomienda la inclusión de la opinión de los habitantes potenciales, desde las etapas tempranas del diseño y concepción de los proyectos habitacionales. Para esto, es necesario implementar mecanismos de validación en términos objetivos de satisfacción, cuando reciban la vivienda. De igual forma, se sugiere realizar una evaluación posterior sobre los niveles subjetivos de satisfacción de la vi-

vienda, una vez hayan tenido tiempo de contacto con su propiedad y su entorno, para conocer los grados de empatía establecidos, con el fin de garantizar la (con)vivencia en esos espacios y, de esta manera, trabajar con el déficit cualitativo de la vivienda de interés social.

Por último, pero no menos importante, queda la recomendación de pensar en estrategias que sirvan para fomentar el tejido social, configurar lazos y establecer vínculos de confianza, solidaridad y afinidad entre los residentes para disminuir los conflictos sociales y, de ese modo, aportar a la convivencia entre los habitantes, considerando que la satisfacción de las necesidades relacionadas con la vivencia y la habitabilidad no se definen únicamente con la entrega de un techo.

## Referencias

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa. Mercado y producción urbana de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69. DOI: 10.4067/S0250-71612012000200002
- Alcaldía de Medellín. (2011a). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez practicas vivas*. Medellín: Mesa Editores. Recuperado de: <https://bit.ly/2TOCd6I>
- Alcaldía de Medellín. (2011b). *Medellín transformación de una ciudad*. Medellín: autor. Recuperado de <https://bit.ly/2RR3ILh>
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Carta Medellín. Sobre el porvenir humano de las urbes del mundo*. Medellín: Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín – Corporación para el Pensamiento Complejo. Recuperado de <https://bit.ly/2Do85sa>
- Bárceñas, Y. (2015). *Las formas de habitar y su importancia en la vivienda de interés social* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Cardona, N. (2014). *Construyendo hogar. Entre el bienestar y el vivir bien. Los impactos de la transición de vivienda de interés social en Moravia (Medellín, Colombia)* (tesis de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Congreso de Colombia (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 43091. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- De Ventós, X. (1986). *Ensayos sobre el desorden*. Barcelona: Kairós.
- Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). (2015). *Modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral (PUI) en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/2gi4AM7>
- Escallón, C. (2010). *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Primera edición. Madrid: Capitán Swing.
- Mena, E. M. (2011). Habitabilidad de la vivienda de interés prioritario en el marco de la cultura. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 4(8). DOI: 10.11144/Javeriana.cvu4-8.hvis
- Peláez, L. (2013). *Realizaciones y sofismas del restablecimiento del hábitat en procesos por alto riesgo. Experiencias en Medellín: 1990-2010* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Pelli, V. (2007) *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda – Incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- Sanín, J. (2008). *Hogar en tránsito. Entre las tácticas de la malicia indígena y las estrategias de la inclusión social*. Medellín: Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín.
- Soja, E. (2010). *La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria.

Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.

Tuan, Y. (2007). *Topofilia. Un estudio de las percepciones, actitudes y valores sobre el entorno*. Barcelona: Melusina.







## Una mirada crítica al modelo de ocupación planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio

**David Fernando Díaz Rincón.** Arquitecto de la Corporación Universitaria del Meta, Villavicencio (Colombia).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7974-0711>. Correo electrónico: [davidiaz5129@gmail.com](mailto:davidiaz5129@gmail.com)

**Yecid Mauricio Reina Bravo.** Arquitecto de la Corporación Universitaria del Meta, Villavicencio (Colombia).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8596-5028>. Correo electrónico: [yecidreina@gmail.com](mailto:yecidreina@gmail.com)

**Recibido:** abril 24, 2020.

**Aceptado:** septiembre 08, 2020.

**Publicado:** enero 29, 2021.

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando 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

Desde su propósito y visión de ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Villavicencio (Acuerdo 287 de 2015) planteó un cambio en el modelo de ocupación: pasar de monocéntrico a policéntrico, con el fin de mejorar la capacidad, cobertura, tiempos de desplazamiento y transporte. La creación de centralidades alternas al centro histórico planteó la necesidad de proyectar una estructura urbana sustentada en la armonización con múltiples componentes de la ciudad, como la movilidad, los usos del suelo, la infraestructura de soporte urbano, los tratamientos urbanísticos, el componente ambiental y las nuevas centralidades.

El objetivo de la investigación fue evaluar el cambio de modelo de ocupación, la valoración y el reconocimiento de elementos que modifican la estructura urbana de Villavicencio, a partir de la revisión documental del Acuerdo 287 de 2015 y sus documentos técnicos de soporte, además del seguimiento a las acciones de la Administración Municipal en el primer cuatrienio de aplicación del cambio de modelo. Con base en el análisis documental, se abordaron fenómenos que, desde los enfoques de la sociología y la economía urbana, pueden modificar la estructura urbana, acotando los aspectos con aplicabilidad para Villavicencio. A partir de ello, con la interpretación de los resultados del diseño metodológico para reconocer las preferencias, frecuencias de desplazamiento y percepciones de accesibilidad, se estableció la evaluación y el reconocimiento de los elementos estructurantes que modifican y sustentan la estructura urbana.

**Palabras clave:** compacidad, dispersión, modelo de ocupación, monocentrismo, policentrismo.

## A critical view at the occupation model proposed by the Villavicencio Land Management Plan

### Abstract

From its purpose and vision of city, the Land Management Plan (LMP) of Villavicencio (Agreement 287 of 2015) proposed a change in the occupation model: to move from monocentric to polycentric, in order to improve the capacity, coverage, travel times and transportation. The creation of alternative centralities different to the historical center raised the need to project an urban structure based on the harmonization among multiple components of the city, such as mobility, land uses, urban support infrastructure, urban treatments, environmental component and the new centralities.

The research objective was to evaluate the change of occupation model, the valuation and recognition of elements that modify the urban structure of Villavicencio, based on the documentary review of the Agreement 287 of 2015 and its supporting technical documents, besides the monitoring of the Municipal Administration actions during the first four years of application of the change of model. Based on the documentary analysis, it was dealt with phenomena which, from sociological and urban economy approaches, can modify the urban structure, limiting the aspects with applicability for Villavicencio. From this, with the results' interpretation of the methodological design to recognize the preferences, displacement frequencies and accessibility perceptions, the evaluation and recognition of the structuring elements that modify and support the urban structure were established.

**Keywords:** compactness, dispersión, occupation model, monocentrism, polycentrism.

## Uma visão crítica do modelo de ocupação proposto no Plano de Ordenamento Territorial de Villavicencio

### Resumo

Com base em seu propósito e visão de cidade, o Plano de Ordenamento Territorial de Villavicencio (Acordo 287 de 2015) propôs uma mudança no modelo de ocupação: passar de monocêntrico a policêntrico, com o objetivo de melhorar a capacidade, a cobertura, os tempos de deslocamento e o transporte. A criação de centralidades alternativas ao centro histórico trouxe a necessidade de projetar uma estrutura urbana apoiada na harmonização com múltiplos componentes da cidade, como a mobilidade, os usos do solo, a infraestrutura de suporte urbano, os tratamentos urbanísticos, o componente ambiental e as novas centralidades. O objetivo desta pesquisa foi avaliar a mudança de modelo de ocupação, a valoração e o reconhecimento de elementos que modificam a estrutura urbana de Villavicencio, a partir da revisão documental do Acordo 287 de 2015 e seus documentos técnicos de apoio, além do seguimento das ações da Administração Municipal no primeiro quadriênio de aplicação da mudança de modelo. A partir da análise documental, foram abordados fenômenos que, sob as abordagens da sociologia e da economia urbana, podem modificar a estrutura urbana, delimitando os aspectos com aplicabilidade para Villavicencio. Com base nisso e com a interpretação dos resultados do desenho metodológico para reconhecer as preferências, as frequências de deslocamento e as percepções de acessibilidade, foram estabelecidos a avaliação e o reconhecimento dos elementos estruturantes que modificam e subsidiam a estrutura urbana.

**Palavras-chave:** compacidade, dispersão, modelo de ocupação, monocentrismo, policentrismo.

## 1. Introducción

El cambio en los modelos de ocupación en ciudades como Villavicencio genera una gran preocupación, por los cambios estructurales que pueden plantearse en el territorio. Al ser un punto de partida para la reconfiguración territorial de la ciudad, la presunción del cambio de modelo de ocupación (el paso de un modelo monocéntrico a uno policéntrico) y su armonización con el territorio planteó la necesidad de una revisión del soporte técnico y teórico de dicho cambio. Lo anterior, debido a que esta transformación tuvo que plantearse a partir del análisis, soporte y estudio minucioso de los posibles efectos y disfuncionalidades de estas nuevas centralidades y su contexto urbano.

Ante este cambio de modelo de ocupación planteado por el Acuerdo 287 de 2015, Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio (POT), fue apremiante evaluar el cambio desde el planteamiento normativo y estudios en relación a dicho cambio, debido a la forma como se conceptualizó, la falta de políticas territoriales que construyeran una visión y modelo de ciudad desde la participación ciudadana y bases teóricas, su configuración espacial por la forma como se proyecta y ocupa la ciudad, el establecimiento de vocaciones, categorías, cargas, flujos y desplazamientos que plantea un cambio de modelo de la estructura urbana y todo lo que esto puede implicar en el desarrollo urbano, en su economía, su contexto, su funcionamiento y la forma de habitar el territorio.

A ello deben sumarse los cambios en el sistema social y la capacidad de adaptación de la población a modificaciones estructurales de la ciudad. Esto, debido a que el planteamiento de focos abstractos promueve proyecciones especulativas sobre la renta del suelo y las actividades supeditadas a supuestos desarrollos urbanísticos que desconocen su contexto.

Adicionalmente se revisó literatura que enmarca postulados teóricos en torno a la creación de centralidades. La revisión se hizo con el fin de establecer una base conceptual para la evaluación y el reconocimiento de los elementos estructurantes que modifican y fundamentan la estructura urbana.

Las principales limitaciones de esta investigación consistieron, en su mayoría, en el análisis, revisión, estudio y diagnóstico del Acuerdo 287 de 2015, sus Documentos Técnicos de Soporte (DTS) y anexos, debido a que son documentos crípticos, de estructura compleja, con múltiples y sustanciales errores en referencias de cuadros, imágenes, gráficos y citas no sustentadas. Además, bajo la indagación de elementos no argumentados en el POT, el ejercicio del derecho fundamental de petición con respuestas tangenciales o inconclusas fue vulnerado por la Administración Municipal de Villavicencio, por lo que fue necesario llegar a instancias jurídicas para poder acceder a información de carácter público. Igualmente, la Administración Municipal, ante las consultas dirigidas, las respuestas frecuentemente eran tangenciales, superficiales y parciales, lo que complejiza el entendimiento que, por falta de soporte, genera el POT de la ciudad.

## 2. Metodología

Debido al enfoque de la investigación, se realizó una confrontación, recopilación y análisis del Acuerdo 287 de 2015 y sus DTS. Además, se planteó un análisis de fuentes externas como el Plan de Acción Villavicencio 2016, elaborado por Findeter. También tuvo lugar una revisión de literatura que enmarca postulados teóricos sobre desarrollo territorial, estructura y dimensión urbana, impactos de aglomeración de economías urbanas, policentrismo en ciudades latinoamericanas, ciudad compacta y dispersa, ordenamiento territorial, modelos de ciudad y procesos de urbanización en Colombia, modelos territoriales, modelos de ocupación territorial monocéntrico y policéntrico, pensamiento sociológico y sociología urbana, modelos urbanos y sostenibilidad, antropología urbana, lugares de centralidad urbana, el derecho a la ciudad y la multidisciplinariedad en la sociología. También se analizaron informes de conferencias de las Naciones Unidas, la Nueva Agenda Urbana e informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La revisión bibliográfica estuvo enmarcada en el contenido de tesis, artículos de revistas científicas, libros, bases de datos, documentos web y normativas. Lo anterior, con el fin de realizar una valoración de Villavicencio, estableciendo una metodología de carácter no experimental.

El tipo de investigación fue transversal, ya que esta se enmarcó principalmente en el evento del cambio de modelo de ocupación propuesto por el Acuerdo 287 de 2015, con información recogida desde septiembre 17 de 2017 hasta octubre 29 de 2019. El enfoque de la investigación fue cualitativo, pues recolectó información sobre preferencias de la población a fin de establecer tendencias cuantificables.

La población de estudio se circunscribió a hombres y mujeres mayores de dieciocho años y el tipo de muestra fue aleatorio. Para el muestreo, se definieron previamente ocho zonas de análisis en la ciudad (delimitación establecida con base en los límites de las ocho comunas de la ciudad de Villavicencio), adhiriendo a estas zonas espacios donde el desarrollo urbanístico contemplaba densidades significativas. Dentro de tales zonas, se localizaron áreas específicas para la toma de la muestra.

Se programaron 1087 encuestas, distribuidas en dieciséis barrios dentro de las ocho zonas de análisis establecidas, donde el tamaño de la muestra es probabilístico de carácter infinito. La encuesta se compuso de preguntas cerradas y diferencial cerrado, con el fin de visualizar periodicidad y motivos en actividades como trabajo, compras, deporte, recreación, cultura y servicios administrativos, entre otros. Además, se incluyó una pregunta abierta, con el fin de marcar tendencias en torno al lugar donde la población realizaba las actividades mencionadas. También se planteó una pregunta dicotómica, para establecer el nivel de percepción sobre la participación ciudadana en la planificación de la ciudad.

Finalmente, se estableció la evaluación y el reconocimiento de los elementos estructurantes que modifican y soportan la estructura urbana de Villavicencio, primero, con el análisis

documental, a fin de analizar los fenómenos que, desde los enfoques de la sociología y la economía urbana, llegan a modificar estructuras urbanas; y, segundo, con base en los resultados y reconocimientos de preferencias, frecuencias de desplazamiento y percepciones de accesibilidad.

## 3. Resultados

### 3.1. Diagnóstico del modelo de ocupación planteado por el Acuerdo 287 de 2015

Para comprender el planteamiento del Modelo de Ordenamiento Territorial Policéntrico (MOTP) del Acuerdo 287 de 2015, se desglosó su proyección en once componentes esenciales: (1) propósito y visión de ciudad, (2) objetivo de funcionalidad, (3) clasificación del suelo, (4) usos del suelo, (5) áreas de actividad, (6) centralidad suburbana, (7) centros poblados, (8) equipamientos, (9) tratamientos urbanísticos, (10) áreas morfológicas homogéneas y (11) sistema de movilidad. Para entender a cabalidad lo planteado por el cuerpo normativo, fue necesario analizar cómo se llegó a dicha formulación, desde el abordaje del documento de la Memoria Justificativa y los DTS, en sus componentes, general, urbano y rural.

Las inexactitudes, complejidades y vacíos en el contenido del Acuerdo 287 de 2015, su Memoria Justificativa, DTS, anexos y planimetría, en relación con el cambio de MOTP propuesto, se circunscriben a un ejercicio de seguimiento y solicitud de información a las autoridades territoriales competentes y al análisis de empalme entre los diferentes documentos del cuerpo normativo.

Las proyecciones poblacionales del Dane, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV) y el equipo formulador del POT no distan de manera sustancial en los cálculos hasta 2013. A partir de este año, las proyecciones del Dane en relación POT difieren en 470 916 habitantes para 2027 (Alcaldía de Villavicencio, 2015). Ante la falta de sustento

de las variables utilizadas en la proyección poblacional con el método Box Jenkins, utilizado por el equipo formulador del POT, mediante derecho de petición, se solicitó una aclaración que dejara claro cómo se cuantificaron las variables en los horizontes temporales. La Secretaría de Planeación informó que, una vez verificada la información, no fue posible establecer el soporte de las variables aplicadas, lo que deja en duda la rigurosidad y la validez de las proyecciones poblacionales del POT.

En cuanto a participación ciudadana, el cuerpo normativo expone que, para la etapa de formulación del POT, se convocó de manera abierta a los habitantes de la ciudad a que enviaran propuestas para la formulación: “Prueba de eso fueron las 143 propuestas allegadas a la Secretaría de Planeación, que abarcaron las diferentes temáticas y componentes que hacen parte integral de la formulación del POT”, según el DTS. Documento Síntesis (Alcaldía de Villavicencio, 2015, p. 4). Estas propuestas fueron solicitadas a la Secretaría de Planeación, dependencia que solo encontró 70 de las 143 enviadas. Cabe aclarar que las propuestas entregadas no exponían sugerencias capaces de incidir sobre el cambio de modelo de ocupación de la ciudad.

Como componente fundamental dentro de la proyección de ciudad, para determinar la delimitación de área futura requerida, con base en los principios rectores del POT (eficiencia, funcionalidad e inclusión), se desarrollaron cinco escenarios, donde se evaluaron catorce categorías con unas calificaciones que iban de 1 a 5, calificaciones que no se argumentaron ni están sustentadas en los DTS. Además de lo insustancial de estas ponderaciones frente a un eje estructural de desarrollo de la ciudad, se encuentra la falta de criterios para la elección de la metodología en relación con la escogencia, conceptualización y cantidad de escenarios espacializados en una serie de cartografías inentendibles.

El artículo 10 de “Visión regional”, capítulo 2 del POT, pone lo siguiente en la acción uno: “Promover la creación del área metropolitana

con los municipios vecinos como entidad administrativa y con autonomía propia” (Alcaldía de Villavicencio, 2015, p. 17). Este es el único postulado dentro del cuerpo normativo de este documento que plantea este concepto, pero no se desarrollaron acciones específicas ni en el Plan de Ejecución ni en sus DTS.

En la proyección de la nueva área de actividad intensiva requerida (o centralidades), se señala que estas áreas deben ser de 450 hectáreas aproximadamente. La verificación de la regla de tres simple que fue propuesta por el POT demuestra que la verdadera área necesaria es de 47.59 hectáreas. Al hacer una revisión cartográfica se logró comprobar que el error también se refleja en la planimetría del POT. Es decir, el área de centralidades propuesta está sobredimensionada nueve veces aproximadamente.

El POT planteó cinco modelos para determinar la ubicación de posibles centralidades y su relación con los ejes viales de la ciudad, con once categorías indistintamente evaluadas de 1 a 5. El modelo escogido, aparte de obtener bajas valoraciones en aspectos de sostenibilidad, no dejó explícito el sustento de las calificaciones. Adicionalmente, las nuevas áreas de actividad intensiva presentan particularidades en cuanto a su vocación en la ciudad, los usos principales y la competencia o complementariedad con la que se relacionan.

En la centralidad histórica, se concentra la mayoría de los servicios financieros y administrativos. Pero su régimen de uso plantea como actividad principal el comercio grupo II, es decir, oferta de bienes y servicios “no complementarios a la vivienda” y “medianamente compatibles con las áreas de actividad residencial, caracterizándose por ser actividades que pueden generar impactos que afectan la calidad de vida de los residentes” (Alcaldía de Villavicencio, 2015, p. 209). La disyuntiva planteada en la descripción del grupo comercial II se intensifica, teniendo en cuenta que el régimen de uso complementario para esta centralidad es la vivienda, lo que plantea una gran inconsistencia en lo establecido por el POT.

Las centralidades periféricas, según el POT, pretenden servir como polos de desarrollo alternativos a la centralidad histórica. Por su régimen de usos y alta edificabilidad, se proyecta como un destino principal de deseo de viaje; sus usos principales son comercio grupo II y equipamientos categoría 3; sus usos complementarios son vivienda, comercio grupo III y equipamientos categoría 2. Ello genera una gran posibilidad de usos, pero homogenizándolos para las tres centralidades.

La función principal de la centralidad lineal es servir como polo de desarrollo regional, sus usos principales son comercio grupo III y equipamientos categoría 3, sus usos complementarios son comercio grupo II y equipamientos categoría 2. Esta centralidad, con esos regímenes de uso, se proyectó sobre el anillo vial y su apertura de actividades carece de tipificación de vocación y tiende a homogenizarla con las centralidades periféricas. La falta de sustento en el empalme de la conceptualización de las centralidades, con sus regímenes de uso, plantea una disyuntiva especulativa con respecto a la incidencia de estos polígonos en su articulación con el territorio.

Adicionalmente, desde 2014, Villavicencio ingresó al programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). Como parte de este proceso de diagnóstico, se desarrollaron tres estudios a cargo de la firma consultora Idom, tomados como estudios de referencia en torno al cambio de MOTR. Dentro del diagnóstico, se enmarcó una proyección de las tasas de crecimiento poblacional desde 2005 hasta 2050 teniendo en cuenta que para Idom, la realidad de la época distaba de las proyecciones del Dane, exponiendo que

los valores obtenidos para el 2027 por Idom se diferencian en cerca de 349 000 habitantes con la proyección del POT, lo que se debe a la utilización de una curva asíntota. Para 2050, la proyección de la población realizada por Idom es similar a la proyectada por el POT para el 2027. (Findeter-Idom, 2016, p. 188)

### 3.2. Espacios e infraestructuras que modifican la estructura urbana de Villavicencio

La aplicabilidad teórica de los conceptos de ciudad, desde la compacidad, dispersión, elementos que modifican la estructura urbana, modelos de ocupación e identificación de centralidades o espacios con capacidad centralizadora, con los enfoques de la economía y la sociología urbana, fue necesaria al momento de valorar y analizar la ciudad de Villavicencio.

La pertinencia de evaluar la evolución de la huella urbana de la ciudad, con el fin de determinar su grado de dispersión o compacidad, fue de suma importancia, para poder configurar el modelo de ciudad aplicable como forma evolutiva.

Para poder abordar la caracterización del modelo de ocupación en Villavicencio, fue oportuno tener en cuenta las tres actuaciones planteadas por Naranjo (2016, p. 5): delimitar, identificar y diferenciar. Ello, a fin de reconocer los elementos, los hechos y las realidades de la estructura urbana, con elementos como componentes naturales, demarcaciones administrativas, áreas desarrolladas, malla vial, promedios de distancia y recorridos, áreas de interés patrimonial y cultural, y funciones e infraestructuras de alto impacto.

La identificación de los espacios con capacidad centralizadora se planteó con base en la manifestación de áreas concentradoras de actividades fuera del centro histórico. Esto se hizo teniendo en cuenta los planteamientos sobre creación de centros desde la economía urbana, bajo elementos conceptuales de Gordon y Richardson, Stahl, y Crowther y Echenique (citados por González, 2004, pp. 32-56), identificando las siguientes visiones:

1. Los centros de empleo, áreas que concentran mayores desplazamientos y empleos dentro de la ciudad.
2. Los centros de consumo y servicios, áreas donde se concentran las actividades de compra y consumo, teniendo en cuenta el tipo de economía que allí surge.

3. Los centros de interacción y atracción, polígonos cuya característica es la mayor concurrencia de población y flujos.

En esta visión se enmarcan tres tipos de centros:

1. Los gravitacionales, determinados por la distancia entre dos áreas concentradoras de población y el número de interacciones realizadas desde un punto de la ciudad.
2. Los centros de actividad que se reconocen por ser áreas concentradoras de población en actividades diferentes al empleo.
3. Los centros por motivos sociológicos y culturales, como polígonos en los que se expresan prácticas de conductas de diferentes comunidades o centros como espacios de consumo e identidad social.

Desde la sociología urbana, se entienden las funciones alternativas que generan estímulos, con los que pueden identificarse espacios que modifican el comportamiento de la población en la ciudad. Esto permite evidenciar las variables jerárquicas y funcionales de los espacios con capacidad centralizadora. Entre la interpretación de variables se encuentran: la clasificación de funciones y localización, los impactos, los roles y el relacionamiento en la ciudad, su vocación, cantidad de unidades habitacionales, radios y escalas de acción. Se evaluaron distintos tipos de funciones centrales, que aglutinan actividades de comercio, ocio y cultura. En este sistema heterogéneo, coexisten funciones centrales aisladas y demás elementos complejos de la estructura urbana (Paris, 2013, pp. 47-69). Estas funciones centrales (centros, nudos y polos) son definidas por Portas, Domingues y Cabral:

Esta nueva taxonomía permite demostrar que, en el territorio, se encuentran también ámbitos híbridos (que pueden ser centros, nudos y polos a la vez), donde algún carácter específico (la alta capacidad atractiva de alguna función, la profundidad del stock de los bienes, servicios y experiencias ofertas, etc.) o el contexto (la alta accesibilidad...) contribuyen a crear lugares de centralidad alternativos a aquellos conocidos hasta ahora.

Estos no solo son unas aglomeraciones de funciones, sino que son verdaderos lugares donde el hombre contemporáneo trabaja, viaja, compra y —en una palabra— vive, porque hace que estos espacios sean suyos. Estos lugares de centralidad son la referencia obligada para cualquier reflexión contemporánea sobre la ciudad y el territorio. Los lugares de centralidad no son solo el fruto de las recientes transformaciones del territorio, sino que representan, cada vez más, un agente dinamizador del cambio. (citados en Paris, 2013, pp. 49-50)

Con base en el análisis del crecimiento de la huella urbana de Villavicencio, pudo establecerse que, desde 1980, se evidencia la aparición de barrios y equipamientos aislados de la zona urbana, así como el auge de la construcción de vivienda campestre de densidades bajas. Ello implica desconocer aspectos esenciales de limitantes naturales. En 2019, la ciudad alcanzó un índice del 67.40% de dispersión, según el análisis cartográfico de la huella urbana. Incluso, a partir del ordenamiento territorial estructurado desde el 2000, con base en la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación confeccionados para la ciudad de Villavicencio no han logrado prevenir y regularizar los grandes indicadores de dispersión, el desarrollo desbordado y disperso, fuera del suelo urbano consolidado, que tiene aproximadamente 3871 hectáreas.

El análisis de Villavicencio se abordó desde la premisa de la ciudad como objeto de estudio. Por este motivo, fue necesario identificar las infraestructuras dotacionales y comerciales que sustentan el funcionamiento de la estructura urbana; el POT enmarcó un orden de los equipamientos básicos, así como su tipificación, categorización y cobertura; además se actualizó el listado y la cartografía mediante reconocimiento espacial, con el fin de analizar, ponderar y evaluar un espectro más amplio de dichos elementos.

Sumado al reconocimiento espacial de estos elementos estructurantes, fue necesario medir sus efectos con base en la cobertura



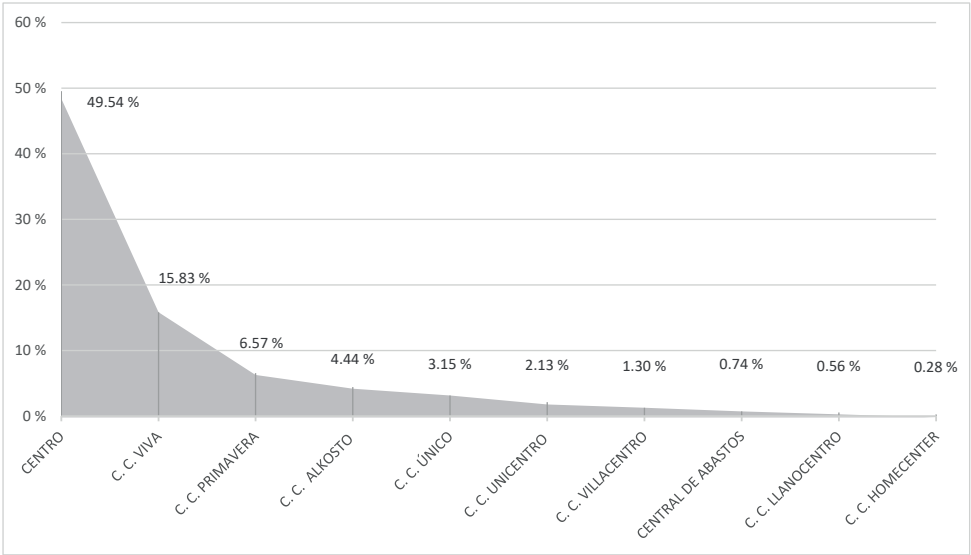
reconocida por los habitantes, con el fin de evidenciar la multiplicidad de actividades en infraestructuras específicas y su relacionamiento con la ciudad. Los resultados enmarcaron una serie de infraestructuras estructurantes, cuyas características de funcionamiento y cobertura trascienden del impacto local. Adicionalmente, dentro de las zonas que proyectan tales impactos se encuentran los equipamientos de soporte en salud y educación, teniendo en cuenta que los equipamientos de salud según un informe de gestión publicado en 2019 por la Empresa Social del Estado (ESE) del municipio de Villavicencio atienden 514 697 personas anualmente.

Con base en el informe *Sector comercio de Villavicencio. Análisis de factores que afectan el desempeño económico del comercio en el centro de Villavicencio*, Meta, elaborado por la Cámara de Comercio de

Villavicencio (2017, p. 11), se estableció que el 98.23 % de la población desarrolla actividades, principalmente, en los sectores de comercio y servicios. Con base en esto, desde el desconocimiento de otros posibles desplazamientos en la concepción de los centros de empleo, la medición de impactos se enfocó en los centros de consumo, bienes, servicios, interacción y atracción.

Los centros de consumo se identificaron considerando la preferencia de los habitantes al realizar actividades de compras no cotidianas. Desde esta premisa, se encontraron, principalmente, los centros comerciales y la central de abastos, según se muestra en figura 1. Los porcentajes enmarcados allí obedecen a la selección de las infraestructuras con mayor preferencia en cuanto a compras no cotidianas, dentro de las ocho zonas de análisis.

Figura 1. Centros de consumo en Villavicencio (2019)



Fuente. Elaboración propia.

En los centros de interacción y atracción, se caracteriza la cantidad de flujos. Por ende, ponderan su capacidad de atracción a partir del número de interacciones. Así, los centros gra-

vitacionales en Villavicencio se identificaron a partir de la medición de flujos de preferencia de la población hacia determinadas infraestructuras, en torno a actividades de consumo,



culturales y recreativas. Desde este enfoque, se realizó la clasificación bajo tres premisas: (1) que la infraestructura fuera escogida como lugar de destino, (2) que se encontrara por fuera de la escala barrial y (3) que se incluyeran, en la categorización de deportivo-recreativo, centros

de comercio y centros de abastecimiento. La jerarquización se estructuró teniendo en cuenta la acumulación de actividades desarrolladas por una misma infraestructura o su impacto reconocido por la población (tabla 1).

**Tabla 1.** Clasificación de infraestructura en Villavicencio, según flujos de interacción (2019)

Infraestructura	Consumo	Cultura	Recreación
Centro histórico	49.54 %	11.85 %	5.28 %
C.C. Viva	15.83 %	3.89 %	12.78 %
C.C. Primavera	6.57 %	-	0.37 %
C.C. Alkosto	4.44 %	-	-
C.C. Único	3.15 %	-	1.11 %
C.C. Villacentro	1.30 %	-	2.87 %
Parque Los Fundadores	-	1.48 %	2.31 %
C.C. Unicentro	2.13 %	-	0.37 %
B. Germán Arciniegas	-	1.94 %	0.46 %
Bioparque Los Ocarros	-	1.94 %	0.37 %
Villa Olímpica	-	0.28 %	1.20 %
Parque Esperanza	-	0.09 %	0.93 %
Malokas	-	2.31 %	0.28 %
Mirador turístico	-	1.67 %	-
La Vóragine	-	1.48 %	-
Parque Villa Bolívar	-	-	1.11 %
Central de Abastos	0.74 %	-	-
C.C. Llanocentro	0.56 %	-	-
Parque Mi Llanura	-	0.19 %	0.28 %
Ciclovía	-	-	0.46 %
C.C. Homecenter	0.28 %	-	-
Club del Llano	-	-	0.28 %
Vereda del Carmen	-	-	0.28 %
Corculla	-	0.09 %	-
Danzat	-	0.09 %	-

**Fuente.** Elaboración propia.

Los centros emergentes, en cuanto unidad analítica, son áreas donde se desarrollan múltiples funciones; se encuentran fuera del área urbana densa (AUD) y sus actividades inciden en el ámbito social y cotidiano, pues promueven la apropiación del territorio. Antes de la identificación de múltiples funciones y actividades fuera del AUD, fue necesario espacializar el área, bajo la premisa fundamental de los bajos índices de vacíos urbanos que se presentan dentro de su perímetro, en relación con los indicadores de dispersión manifiestos fuera de él. De ese modo, se generó su seccionamiento a partir del eje del anillo vial, con base en una proyección del diseño de la malla vial nacional.

Para identificar los centros emergentes, se analizaron concentraciones de funciones, promedios de unidades habitacionales, preferencias en los desplazamientos y percepciones de cercanía a servicios. Lo anterior, con el fin de determinar su funcionamiento y relación con la ciudad, como posibles áreas de centros emergentes. Con base en el reconocimiento de los centros emergentes, debido a la multiplicidad de funciones territoriales y a los bajos índices de dependencia con el AUD, se determinó que el único centro emergente al sector es Porfía. En esta zona, se evidenció que las actividades recreacionales, culturales, de compras y casi la mitad de las actividades bancarias se realizan dentro del sector. Las movilizaciones al AUD se presentan por actividades educativas y por gestiones gubernamentales. Cabe destacar que este sector cuenta con equipamientos de soporte en educación, salud y Gobierno.

Los nudos fueron reconocidos en Villavicencio, a partir de la identificación de infraestructuras estructurantes, ubicadas de manera preferente con respecto a la malla vial, donde se realizan intercambios de modos de transporte. La multiplicidad de posibles puntos focales que podían denominarse nudos bajo la premisa de una función central sería de bajo impacto en la estructura urbana. Citando a Portas, Dominguez y Cabral, Paris (2013) argumenta:

Las dificultades de representación pueden hacer referencia a la gran variedad de situaciones posibles, por lo que el concepto de nudo no es ni estable ni fácilmente definible, pero tanto mayores son sus efectos cuantos más sistemas de transporte se cruzan o convergen en él. (p. 62)

Con base en esto, en Villavicencio, se identificaron solo las infraestructuras de alto impacto que cumplieran las anteriores condiciones, aunque a lo largo de los ejes viales principales de la ciudad se evidenciaron puntos focales de cambios de modalidad en el transporte, como en los sectores Centro, Parque Los Fundadores, Villa Olímpica, La Grama; y en el Terminal de Transporte, donde los ascensos y descensos de pasajeros en el transporte público superaban los 1250. Pero, según el Informe 3 de actualización del componente técnico del diseño conceptual del Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) (SAIP-GGT, 2014, p. 24), en tales sectores, exceptuando el Terminal de Transporte, no se configuran infraestructuras de alto impacto.

Sobre el corredor denominado “anillo vial” se ubica el terminal de transporte, área que genera mayor impacto en cuanto a cambios modales de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental. En 2017, esta infraestructura “movilizó 1.9 millones de pasajeros, con un crecimiento anual 2.33%”, según el Acta Comité Técnico n.º 417. Terminal de Transportes de Villavicencio SA (Value & Risk Rating-Sociedad Calificadora de Valores, 2018, p. 2). Por estas razones, este terminal es reconocido como nudo. Aunque se visualiza el aeropuerto en el sector Vanguardia como un posible cambio modal de transporte, no fue reconocido como nudo, debido a que no se encuentra conexo a la malla vial principal de la ciudad y no repercute como carga a la estructura urbana.

Bajo los criterios de reconocimiento de polos como áreas de atracción y aglutinación de diversas actividades, fue necesario ponderar el impacto del centro histórico e infraestructuras estructurantes, a partir de las preferencias de la población en cuanto a las actividades enmarcadas dentro del análisis.

Con la premisa de que los polos son áreas potenciales de desarrollo de relaciones humanas, bajo la aglomeración de actividades, cuyo impacto compite con el centro histórico, los centros comerciales Viva, Primavera, Único y Unicentro aglutinan cuatro de las cinco actividades analizadas. Sin embargo, los porcentajes de capacidad de atracción fluctúan a partir del impacto en relación con las zonas de análisis. En particular, Viva presentó una capacidad de atracción del 32.31%; Primavera, 8.85%; Único, 4.38%; Unicentro, 1.32% y Villacentro, 0.74%. Ello marca una notable diferencia entre Viva y las otras infraestructuras.

Por lo anterior, solo el centro comercial Viva se estableció como polo, ya que es la única infraestructura que establece una competencia directa y significativa con el centro histórico. Ese centro comercial, con un área de 77078 metros cuadrados, atendía 959169 personas mensualmente, e ingresaban al lugar 244072 vehículos motorizados (Rayo Seguridad, 2019). En comparación, el centro histórico mantenía la mayor influencia centralizadora, con un 37.24% del total de la población.

El planteamiento de cambio de modelo de ocupación en Villavicencio por parte del Acuerdo 287 de 2015 ya diagnosticado normativa, técnica y referencialmente, bajo los postulados teóricos, planteados y analizados, evidenció que el empalme que podría hacerse entre las infraestructuras y los espacios estructurantes en la ciudad, reconocidos desde las perspectivas teóricas expuestas, no coincide espacial ni conceptualmente con los proyectados por el POT.

Ello se debe a que las centralidades periféricas planteadas se proyectan como desarrollos a largo plazo, y la centralidad lineal se enmarca como rezago de un área mal calculada. De ese modo, se proyectan como focos abstractos que solo desencadenan planteamientos especulativos sobre la renta del suelo y actividades supeditadas a supuestos desarrollos urbanísticos que desconocen el contexto. Incluso, si no se quisiera entroncar los fundamentos teóricos con la normativa, el POT no planteó tratamien-

tos ni áreas de actividad diferenciadas, teniendo en cuenta el gran impacto de los elementos analizados. Esto evidenció el desconocimiento por parte del equipo formulador del POT en aspectos básicos en torno a las interacciones y atracciones de dichas áreas y, categóricamente, se desconocieron las preferencias y percepciones de la población.

## 4. Discusión

### 4.1. La necesidad de una estrategia de ordenamiento territorial en Villavicencio

La visión de ciudad debe estructurarse a partir de una multiplicidad de ideas y propuestas de la ciudadanía. Las proyecciones normativas, base de soluciones estructurales en torno a problemas específicos, deben esgrimirse sobre elementos argumentativos técnicos y teóricos. El modelo de ciudad, aparte de estar construido por la ciudadanía, debe promover el desarrollo de una ciudad compacta, que regule y prevenga la dispersión, debido a las altas cargas que esta genera a la ciudad.

La movilidad debe conceptualizarse como elemento articulador de las funciones urbanas emergentes y no concentrar el desarrollo de los flujos en un mismo punto. Esto es uno de los principales motivos de congestión vehicular en las zonas céntricas de la ciudad. Los efectos de los equipamientos dotacionales deben evaluarse con regularidad, a fin de identificar deficiencias en cobertura. La ciudad debe estar en un constante proceso de pensamiento, a partir de la medición de sus eventos diferenciadores, ya que mantiene un proceso de transformación debido a los fenómenos multidimensionales que acontecen en ella.

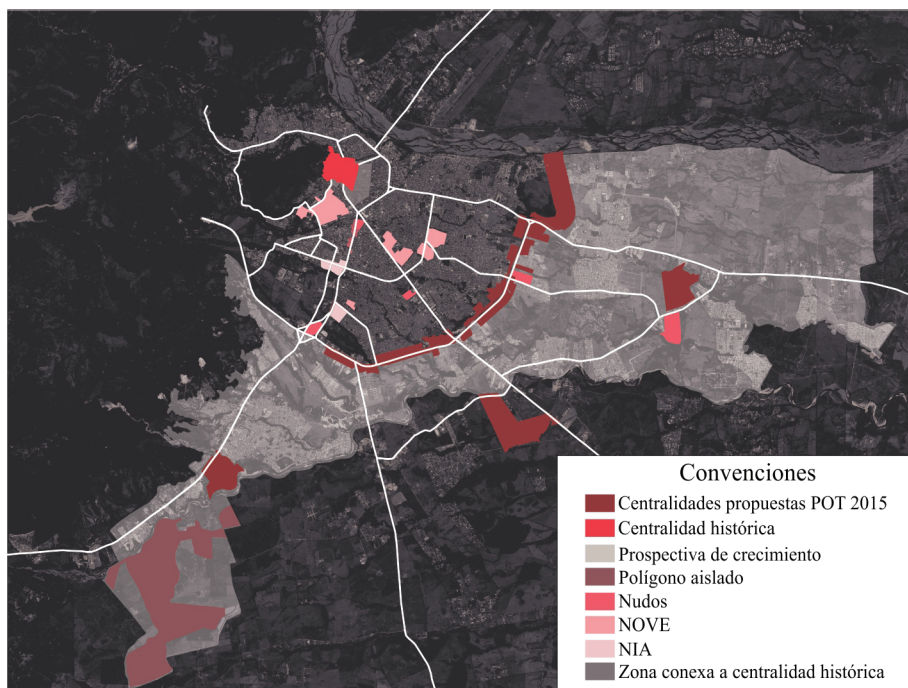
Desde esta mirada, es necesario establecer una nueva taxonomía ya que, las centralidades o elementos estructurantes, en cuanto generadores de cargas o beneficios en la ciudad por medio de sus habitantes y flujos o interacciones, deben tener un tratamiento diferenciado. De ese modo, es posible que incentiven,

dinamicen y ordenen su área inmediata de impacto, con el fin de potencializar estas zonas emergentes.

Con el objetivo de clasificar y categorizar de modo claro y preciso los elementos estructurantes y la forma en que interactúan con la

ciudad, debe configurarse una nueva taxonomía para Villavicencio (figura 2). Esta clasificación debe partir de la evidente singularidad de la ciudad como objeto de estudio, sus infraestructuras y espacios de impacto reconocidos anteriormente.

**Figura 2.** Centralidad histórica, centralidades propuestas por el POT de 2015 y taxonomía propuesta



**Fuente.** Elaboración propia.

Con base en la premisa de los múltiples “vicios” del lenguaje, que tergiversan los conceptos traídos desde diferentes posiciones teóricas, Lefebvre plantea que el problema fundamental y primario es el del lenguaje, pues a pesar de que “una terminología y unos conceptos comúnmente compartidos son la base del desarrollo científico”, “no siempre ocurre eso en el urbanismo multidisciplinar” (citado en Baigorri, 1995, p. 323). En muchas ocasiones, tales problemas del lenguaje transversalizan conceptos compartidos por múltiples discipli-

nas, por lo que es necesario considerar y dimensionar una nueva clasificación, planteando aspectos conceptuales de escala y vocación.

#### 4.1.1. Centralidad histórica

A lo largo de la exploración teórica, se evidenciaron múltiples posiciones en torno al Distrito Central de Negocios (DCN). Cuando se habla de la centralidad primigenia, se ha argumentado que podría referenciarse desde el término “centros”, y cuando no, hablar de “subcentros”. Con lo anterior, la determinación

desde esta taxonomía es denominar al centro una centralidad histórica, ya que esta área es reconocida en Villavicencio, como en otras ciudades del mundo, porque se localiza el centro fundacional, por ser el polígono principal de atracción de flujos, por su concentración singular de albergar los entes gubernamentales, por la concentración de gran variedad de comercio y por la promoción de relaciones heterogéneas entre los habitantes. Su escala y cobertura son de carácter municipal y gran parte de los flujos que convergen allí se genera desde los puntos más alejados de la ciudad. Además, conexos a esta área, se concentran comercios de menor escala, con vocaciones específicas y equipamientos de carácter deportivo, cultural, recreacional y de justicia.

En Villavicencio, la centralidad histórica agrupa los principales equipamientos de carácter administrativo y gubernamental, con una mezcla de actividades comerciales que generan el nivel de atracción más alto de la ciudad. Además, convergen allí los principales ejes viales del área urbana. Su perímetro se establece con base en la delimitación del Plan Especial Centro (instrumento enmarcado por el POT), reconociendo además el sector El Pedregal, por ser parte del centro fundacional y por la memoria colectiva y patrimonial que aún conserva pese a los deficientes manejos administrativos.

La centralidad histórica genera una extensión sobre los sectores de Villa Julia y San Isidro de sus funciones comerciales, que se visualizan con una continuidad de actividades, por sus usos, horarios o interacciones. En los sectores de Porvenir y San Fernando, se localizan equipamientos de soporte urbano, de justicia, recreación, cultura y educación. Estas actividades son reconocidas por los habitantes y su impacto es equiparable a los de la zona céntrica de la ciudad.

#### 4.1.2. Núcleos de impacto aglomerador (NIA)

En Villavicencio, se establecieron como áreas o infraestructuras en las que convergen múltiples actividades o grandes flujos de despla-

zamientos hacia ella. Su escala y cobertura es de carácter urbano y se localizan sobre la malla vial principal; su base teórica radica en el reconocimiento de centros de consumo, servicio, interacción y atracción y, bajo el concepto de polo, se pondera el impacto en relación con la centralidad histórica. Se proyectan dos núcleos de impacto aglomerador: el centro comercial Viva es el NIA 1, el cual, como se enmarcó a partir del reconocimiento de centros de consumo, interacción y atracción, y bajo la comparación de sus impactos con respecto a la centralidad histórica, es el de mayor jerarquía.

El NIA 2, está conformado por los centros comerciales Llanocentro, Villacetro y Primavera urbana, y los espacios entre ellos, localizados en los barrios Camoa y Villa María. La configuración como NIA se plantea con base en la cercanía entre las tres infraestructuras y, por su impacto, ya que aglutinan el 8.43% de preferencia como centro de consumo; el 3.24% en actividades recreativas y el 10.09%, para la realización de gestiones bancarias. Lo anterior se establece con base en las preferencias de la población.

#### 4.1.3. Núcleos de vocación específica (NOVE)

Son áreas o equipamientos que desarrollan predominantemente vocaciones específicas que permiten la articulación con diferentes actividades de menor impacto; su escala y cobertura pueden ser de carácter urbano, pero sus flujos de interacción son menores que los de un NIA; su localización, generalmente, es sobre la malla vial principal de la ciudad. En Villavicencio se proyectan cuatro:

NOVE 1. Es el área cuya principal vocación y actividad especializada es la prestación de servicios de salud, ubicada en el sector del Barzal. El impacto de esta área es la atracción a escala municipal de más de 173 000 personas atendidas anualmente. Su tratamiento diferenciado radica en la armonización de sus múltiples interacciones de desplazamiento, por su cercanía a la centralidad histórica. Debido a su singularidad y mezcla de actividades, es necesario

promover un análisis específico acerca de los impactos de este polígono y las posibles formas de sinergia con la ciudad.

NOVE 2. Corresponde a la actividad de educación exclusivamente, ubicada sobre la carretera 33, y está conformado por los colegios Inem Luis López de Mesa, Instituto Técnico Industrial, Escuela Normal Superior, Antonio Ricaurte CASD, Nacionalizado Femenino y la universidad IDEAS. Su impacto es de más de diez mil estudiantes matriculados. Ante la importancia de este núcleo, es necesario un tratamiento que mitigue sus efectos sobre el espacio público en los periodos de mayor actividad.

NOVE 3. Su actividad principal es la recreación y la cultura. Específicamente, se compone de escenarios deportivos y áreas de esparcimiento, integrado por el Complejo Deportivo Villa Olímpica, el parque Sikuaní y el parque de la Llanura de la Memoria Histórica, sobre las carreras 18 y 19. Su impacto es de carácter urbano, debido a las diversas actividades que alberga. El 1.48% de la población reconoce este núcleo como el lugar de atracción para desarrollar actividades recreativas. Pero, considerando que el 40.6% de la población no reconoce espacios de recreación y cultura, este núcleo debe promover e incentivar dichas actividades como principal foco de estas.

NOVE 4. Está conformado por la biblioteca Germán Arciniegas y el Parque la Esperanza. Ambos son equipamientos de carácter cultural y recreativo reconocidos por el 3.43% de la población, para el desarrollo de estas actividades. Este núcleo tiene altos índices de movilidad peatonal, por lo que requiere mejorar su accesibilidad de flujos no motorizados, con el fin de incentivar sus interacciones ya que el 43.35% de la población no reconoce espacios culturales en la ciudad.

#### 4.1.4. Nodos

Son áreas o infraestructuras que aglomeran múltiples actividades y flujos predominantes de desplazamientos hacia una vocación específica. Sin desconocer los viajes multipropósito que puedan albergar, dichos flujos son recono-

cidos, al igual que los de los NIA, a partir de la concepción de centros de consumo, centros de servicio, centros de interacción y atracción, pero los nodos tienden a proyectar coberturas entre lo comunal y lo urbano.

Como nodos se clasifican: el parque las Malokas, el parque Los Fundadores y el centro comercial Único. Estos son los de mayor incidencia, en relación con el reconocimiento de sus interacciones y atracciones en las actividades comerciales y recreativas. Lo mismo ocurre con el centro comercial Unicentro, en el que se plantea un tratamiento diferenciado por la proliferación de actividades bancarias y comerciales sobre el corredor de la Avenida 40 y por su relación de cercanía con el NIA 2.

Por otro lado, el Terminal de Transporte se establece también como nodo, teniendo en cuenta su reconocimiento e incidencia como nudo, ubicado sobre la calle 1 (anillo vial). Debido a su impacto como equipamiento, que estimula los cambios modales en el transporte, debe incentivarse su mejoramiento y su capacidad infraestructural.

#### 4.1.5. Polígonos aislados

Son polígonos fuera del AUD, con concentración de funciones y actividades capaces de soportar su población residente, con bajos índices de dependencia del AUD, ya que poseen equipamientos de soporte educacional, de salud, recreativos, culturales y gubernamentales. Generalmente, son promovidos por su fácil accesibilidad ya que se encuentran conectados de manera directa con corredores viales principales.

Reconocido como el único centro emergente, se proyecta en esta nueva taxonomía el polígono aislado Porfía, compuesto y delimitado por los barrios La Madrid, Cámbulos, Villa Juliana, Alcaraván, Socotec, Pinares del Oriente, Villa del Ocoa, Ciudad Jardín, Ciudadela Cofrem, Brasília, El Darién, Charrascal y las urbanizaciones San Cipriano y Porfía. Este polígono se encuentra ubicado a 500 metros del corredor que va de Villavicencio a Acacias, con una distancia desde la centralidad histórica de 11.86 kilómetros.



De acuerdo con el análisis, se evidencia que las actividades recreacionales, culturales, de compras y casi la mitad de las actividades bancarias se realizan dentro de este polígono. En relación con las actividades gubernamentales, solo el 3.13% de la población reconoce dichas actividades dentro de este polígono. Este gran déficit radica en la falta de infraestructura que permita acceder a servicios gubernamentales. Sin embargo, allí se ubica una casa de justicia.

Aunque el porcentaje de reconocimiento de servicios educativos es solo del 18%, debido al déficit de infraestructuras en educación preescolar, básica, media, técnica, tecnológica y superior, las infraestructuras educativas de este polígono atienden a 8217 estudiantes (aproximadamente el 80% de estudiantes atendidos en el NOVE 2).

La existencia de este polígono y sus bajos indicadores de dependencia del AUD plantean la necesidad de consolidar su sustentabilidad en relación con coberturas administrativas y de movilidad.

Una dimensión morfológica que influye directamente en las dinámicas económicas y sociales es la gran concentración de elementos estructurantes sobre el corredor vial, que atraviesa la ciudad desde Acacias hacia Restrepo, distribuidos desde el parque Los Fundadores hasta la centralidad histórica. Ello evidencia una aglutinación de dichas actividades. Además, sobre la Avenida 40, se configura un corredor con vocación de consumo, debido a su acumulación de bienes y servicios, compuesto por el nodo Unicentro, el NIA 1 y el NIA 2, elementos estructurantes reconocidos por el 26.39% de la población como centros de consumo.

El índice de dispersión proyectado hacia vías de conexión intermunicipal es un indicador de gran incidencia de congestión vehicular y disfunciones urbanas; también el desarrollo disperso de viviendas de baja densidad fuera del AUD, más allá del río Ocoa. Por estas razones, teniendo en cuenta los componentes naturales, las áreas desarrolladas, la malla vial y la propuesta de los elementos estructurantes reconocidos, debe redefinirse la orientación

de desarrollo urbano de Villavicencio, con base en el reconocimiento de los elementos estructurantes, percepciones, preferencias y hechos que modifican la estructura urbana.

## 5. Conclusiones

En Villavicencio, desde el 2000, a través del Decreto 353 y el Acuerdo 021 de 2002, hasta 2015, con el Acuerdo 287, se han planteado modelos de ocupación no desarrollados que, por la falta de soporte técnico, teórico y seguimiento adecuado a sus políticas territoriales, han debilitado la estructura de ciudad y socavado el control de la expansión urbana, lo que ha llevado a la dispersión. La percepción de la ciudadanía de su inclusión en la planificación de ciudad arroja un índice negativo de 66.2%.

La construcción de visión de ciudad a partir de la participación ciudadana, en ciudades como Villavicencio, redunda en reuniones de socialización, formalización o una simple recolección de firmas que pretende validar las perspectivas gubernamentales. Entender el territorio con el fin de planificar ciudad, debe priorizarse a partir de la inclusión de los habitantes como actores de los espacios colectivos, pues, como plantea Glaeser (2011), “la prosperidad de muchas ciudades del mundo se debe a su capacidad de generar nuevas ideas” (p. 13).

Pensar la ciudad no solo tiene la finalidad de conocer y evaluar las realidades urbanas, sino que plantea un sentido de realización, viabilidad, reequilibrio, comprensión de hechos factuales e ideas y búsqueda de balance entre el territorio y quien lo habita y lo construye. En la forma como que se piensa el territorio y su multiplicidad de dinámicas radica, quizá, uno de los principales problemas de las ciudades: “En la existencia humana siempre hay un mundo por construir, el que se realiza diariamente y se piensa ocasionalmente” (Saldarriaga, 2010, p. 17).

Las múltiples complejidades, vacíos, imprecisiones e inexactitudes de la pretensión del cambio de modelo de ocupación, esgrimido por el Acuerdo 287 de 2015, así como la falta de soporte y argumentación que enmarca sus



drs y la Administración Municipal evidencian numerosos problemas estructurales, como el reconocimiento y el cálculo de la proyección poblacional, sin bases argumentativas sólidas para los indicadores plasmados en el POT, las cuales distan copiosamente de los cálculos del Dane. A esto se suman las incongruencias modulares en torno a la definición de áreas requeridas y escenarios tendenciales para el cambio de modelo de ocupación, cuyo racero final es simplemente el escenario de mayor promedio, sin apoyo en un análisis de impacto social, económico y cultural en la ciudad. Finalmente, el cálculo de área de actividad intensiva con un desfase de más de 400 hectáreas y los otros vacíos, complejidades e inexactitudes evidenciados en este análisis socavan, normativa, teórica y técnicamente, aquel cambio.

## Referencias

- Alcaldía de Villavicencio. (2015a, 29 de diciembre). Acuerdo 287. Por medio del cual se adopta el nuevo plan de ordenamiento territorial de Villavicencio y se dictan otras disposiciones. *Concejo Municipal de Villavicencio*. Recuperado de <https://concejodevillavicencio.gov.co/normograma/category/152-plan-de-ordenamiento-territorial>
- Alcaldía de Villavicencio. Secretaría de Planeación (2015). *Documento técnico de soporte. Documento síntesis*. Villavicencio: autor. Recuperado de [http://www.villavicencio.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/POT\\_2015\\_Documento%20sintesis%20POT.pdf](http://www.villavicencio.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/POT_2015_Documento%20sintesis%20POT.pdf)
- Baigorri, A. (1995). Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, 3(104), 315-328.
- Cámara de Comercio de Villavicencio. (2017). *Sector comercio de Villavicencio. Análisis de factores que afectan el desempeño económico del comercio en el centro de Villavicencio, Meta (informe)*. Villavicencio: autor.
- Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 43091. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Findeter-Idom. (2016). *Informe final Villavicencio. Módulo 3. Estudio de crecimiento urbano*. Bogotá: autor.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- González, G. M. (2004). *Del monocentrismo al policentrismo intraurbano. Un modelo explicativo del cambio en la estructura de centros en la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe (1990-2000)* (tesis doctoral). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.
- Paris, M. (2013). De los centros urbanos consolidados a los lugares de centralidad. Una propuesta metodológica para su estudio. *Ciudades*, (16), 47-69.
- Rayo Seguridad. (2019). *Informe Centro Comercial Viva*. Villavicencio: autor.
- SAIP-GGT. (2014). *Actualización del diseño conceptual del sistema de transporte público de Villavicencio*. Villavicencio: autor.
- Saldarriaga, A. (2010). *Pensar la arquitectura: un mapa conceptual*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Value & Risk Rating. Sociedad Calificadora de Valores (2018). *Terminal de transportes de Villavicencio. Value & Risk Rating*. Recuperado de [http://www.vriskr.com/wp-content/uploads/2018/10/CI\\_TerVillavicencio\\_2018.pdf](http://www.vriskr.com/wp-content/uploads/2018/10/CI_TerVillavicencio_2018.pdf)



## Los mecanismos de vinculación público-privada en la gestión urbana local. Un recorrido a través de un caso de estudio

**Natalí del Valle Peresini.** Arquitecta de la Universidad Nacional de Córdoba. Estudiante del Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Becaria doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) e integrante del equipo técnico de Gestión integral del hábitat en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (Ceve). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1193-869X>. Correo electrónico: [nataliperesini@ceve.org.ar](mailto:nataliperesini@ceve.org.ar)

**Recibido:** abril 24, 2020.

**Aceptado:** octubre 02, 2020.

**Publicado:** enero 29, 2021.

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando 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

El artículo expone avances de un proyecto de investigación<sup>1</sup>, que aborda el proceso de neoliberalización en la gestión urbana local, en la ciudad de Córdoba, Argentina, entre 1983 y 2019. La investigación, enmarcada en los estudios urbanos críticos, indaga por las condiciones en las que se despliega el neoliberalismo realmente existente en la gestión urbana local. Se analizaron diferentes instrumentos de vinculación público-privada para identificar su evolución. Los resultados permitieron identificar instituciones y actores que fomentan estos mecanismos, la evolución de las formas de vinculación y el grado de institucionalidad logrado, para verificar la gran influencia y el avance del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local, ayudado por diferentes estrategias de presión por parte de distintos agentes empresariales.

**Palabras clave:** alianza público-privada, desarrollo urbano, gobierno local, neoliberalismo urbano, regulación urbana.

1 Proyecto de investigación doctoral denominado "La institucionalización de convenios urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019). ¿De las concentraciones a la captura de la potestad regulatoria?", financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

## The mechanisms of public-private linkage in local urban management. A journey through a case study

### Abstract

The article presents the advances of an ongoing research project<sup>2</sup>, which deals with the neoliberalization process in the local urban management in the city of Cordoba, Argentina, between 1983 and 2019. The research, framed within the critical urban studies framework, investigates the conditions under which neoliberalism is deployed for real in local urban management. Different public-private linkage instruments were analyzed to identify their evolution. The results made possible to identify institutions and actors that promote these mechanisms, the evolution of the linkage forms and the degree of institutionalization achieved, in order to verify the large influence and progress of the neoliberalization process in local urban management, aided by different lobbying strategies promoted by different business agents.

**Keywords:** public-private alliance, urban development, local government, urban neoliberalism, urban regulation.

## Os mecanismos de vinculação público-privada na gestão urbana local. Um percorrido por meio de um estudo de caso

### Resumo

Este artigo expõe resultados preliminares de um projeto de pesquisa<sup>3</sup>, que aborda o processo de neoliberalização na gestão urbana local, na cidade de Córdoba, Argentina, entre 1983 e 2019. A pesquisa, delimitada nos estudos urbanos críticos, questiona as condições nas quais o neoliberalismo realmente existente na gestão urbana local é desenvolvido. Foram analisados diferentes instrumentos de vinculação público-privada para identificar sua evolução. Os resultados permitiram identificar instituições e atores que fomentam esses mecanismos, a evolução das formas de vinculação e o grau de institucionalidade atingido, para verificar a grande influência e o avanço do processo de neoliberalização na gestão urbana local, propiciado por diferentes estratégias de pressão por parte de diversos agentes empresariais.

**Palavras-chave:** parceria público-privada, desenvolvimento urbano, governo local, neoliberalismo urbano, regulação urbana.

2 Doctoral research project called "The institutionalization of urban development agreements in the city of Córdoba, Argentina. An analysis of normative and institutional adaptations in favor of the neoliberalization process in local urban management (1983-2019). From agreements to the capture of regulatory power?", financed by the National Council of Scientific and Technical Research (Conicet).

3 Projeto de pesquisa de doutorado denominado "A institucionalização de convênios urbanísticos na cidade de Córdoba, Argentina. Uma análise das adaptações normativas e institucionais em favor do processo de neoliberalização na gestão urbana local (1983-2019). Dos ajustes da captura da potestade regulatória?", financiado pelo Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas da Colômbia.

## 1. Introducción

En Argentina, durante los años noventa del siglo pasado, los gobiernos locales debieron reformular sus políticas urbanas con el fin de sostener su autonomía política, administrativa y económico-financiera, en el marco de un proceso de descentralización, impuesto desde la administración nacional. Apoyado en el principio de subsidiaridad, ese proceso implicó el traspaso de responsabilidades, sin la transferencia de recursos necesaria.

En este escenario, en gran parte, las decisiones sobre gestión urbana se orientaron a fomentar y alimentar actividades relacionadas con el complejo urbano-inmobiliario, considerado actor imprescindible. Así, se pasó de una dependencia de recursos ligada al centralismo estatal a una búsqueda de recursos en agentes privados.

Para los fines de esta indagación, entendemos por “gestión urbana” el proceso constante de decisiones gubernamentales ligadas a la escala local que, mediante la orientación de la política y las acciones públicas, habilitan o condicionan la distribución y generación de “recursos localizados territorialmente” (del Río, Vértiz y Ursino, 2014), así como la generación de diferentes tipos de renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009).

Paralelamente, en las últimas décadas se sucedieron numerosas discusiones y construcciones teóricas, con el fin de conceptualizar y caracterizar los vínculos entre empresarios inmobiliarios y representantes del gobierno local, a la vez que se postuló el rol que asume la administración gubernamental en cada configuración. En este último se reconoce a un actor central del proceso de urbanización, ya que ostenta y ejerce el rol de regulador, a partir de las decisiones de gestión y la configuración de la normativa como una mediación clave entre los intereses públicos y los privados.

### 1.1. La gestión urbana y las vinculaciones con el sector empresarial desde el enfoque de la economía política y los estudios urbanos críticos

En la década del 1970, en contexto estadounidense, Logan y Molotch (2015/1976) propusieron la tesis de *la ciudad como máquina de crecimiento*, para discutir, entre otros aspectos, los beneficios que suponía el paradigma instalado de “desarrollo urbano”<sup>4</sup>. Esta propuesta teórica se apoya, sobre todo, en la noción de coalición de poder, definida como una organización de intereses enfocados en el sector urbano-inmobiliario, y está compuesta no solo por los representantes del gobierno local y empresarios ligados al negocio, sino también por el sector académico, sindical y organizaciones profesionales. La coalición posibilitaría calar con mayor profundidad en la orientación y toma de decisiones de las políticas públicas y otorgarles mayor legitimidad. El planteamiento sugiere que este conjunto de actores se articula con el fin de fomentar y sostener, por un lado, una regulación a favor de la valoración y el uso del suelo urbano y, por otro, mecanismos de incentivos a la actividad inmobiliaria.

Posteriormente, desde las ciencias políticas, se publicó el estudio “City and Regime in the American Republic” (Elkin, 1987), en el que el autor reconoce la influencia de determinados grupos económicos mejor posicionados que otros sobre las decisiones del “desarrollo urbano”, en la organización de la política urbana de las ciudades norteamericanas. La mejor posición a la que se refiere se estructura en relación con tres factores: (1) la necesidad y dependencia de financiamiento de los gobiernos locales; (2) la movilidad de las empresas que pondría en riesgo puestos de trabajo e ingresos para las administraciones locales; y (3) el apoyo de las coaliciones de poder en relación con la capacidad

4 El uso de comillas para referirse a este paradigma es intencional, ya que desde una postura crítica se cuestiona su representación, alcance y significado real.

del Gobierno de generar beneficios económicos para sus integrantes (Casellas, 2005).

Estos factores generan dependencia de los gobiernos locales y forman la base para pensar las alianzas de crecimiento económico (*growth alliances*) que hacen de los intereses empresariales los intereses de las políticas urbanas. En este escenario, se propone que uno de los objetivos principales de las coaliciones en favor del “desarrollo urbano” es cooptar la agenda y adecuar la regulación urbana a sus intereses. La capacidad regulatoria del Estado se expone como restricción e interferencia en el mercado, lo que impide el crecimiento o lo ralentiza. Esto, a su vez, sería contrario al bien común que representa el “desarrollo urbano”.

A mediados de la década del noventa, surgieron estrategias e instrumentos destinados a la gestión gubernamental, cuyo objetivo era ofrecer “soluciones” a las economías en crisis mediante la disposición de los recursos estatales, consolidados durante el período anterior, en favor del mercado. Entre ellas se destaca el enfoque de la gobernanza urbana y un gran énfasis en la gestión gubernamental local. Este concepto vino a evidenciar y legitimar el paso del paradigma de Gobierno —según el cual el Estado era el único garante del bienestar general—, al de la gobernanza, caracterizado por la inclusión de “modos cooperativos” entre actores gubernamentales, no gubernamentales y privados en la planeación y ejecución de las políticas públicas (Jessop, 1997).

La propagación de este enfoque para la gestión pública estuvo a cargo, principalmente, de organismos de crédito internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, acompañados por modelos de administración y casos de aplicación específicos, para impulsar y apoyar al poder local como escala de acción estratégica (Ferreira, 2001). Específicamente, en relación con la ciudad, la noción de gobernanza urbana apunta a la articulación interactoral, lo que se refiere directamente a los consorcios, acuerdos público-privados (APP) y prácticas de participación ciudadana. El uso del término no siempre remite a las mismas

consideraciones, sino que se identifican posiciones contradictorias, en las cuales podemos distinguir distintas trayectorias teóricas.

En este sentido, la geografía crítica anglosajona recupera un aporte fundamental para esta discusión, realizado por David Harvey, quien define la gobernanza urbana como un conjunto de actores sociales que participan de la organización y la producción del espacio urbano, en el cual se destacan por su peso e influencia el gobierno local y los promotores inmobiliarios como “agentes concretos de urbanización” (Harvey, 1989). Según el autor, la aplicación de este paradigma implicó la promoción de alianzas público-privadas, como una asociación simétrica de intereses que combina el capital privado con las capacidades gubernamentales. Asimismo, fomenta una lógica empresarial que orienta las decisiones, caracterizada por la necesidad de generar oportunidades de negocios con altos grados de especulación inmobiliaria, fundamentadas como inversiones directas o generadoras de empleo y una marcada orientación a la economía política del lugar, en términos de alcance y escala de las acciones, esta vez hacia programas y planes urbanos sectoriales (López, Gasic y Meza, 2012).

Harvey (1989) reconoce también la emergencia de nuevas tendencias en las prácticas de gestión bajo este modelo, las que definió y caracterizó como “empresarialismo urbano” (*urban entrepreneurialism*). Este concepto intenta explicar la toma de posición y un rol activo del Estado, orientado a promover la actividad económica en relación con el negocio inmobiliario como objetivo ineludible. Lo postulado por Harvey tomó fuerza al evidenciar una modificación sustancial en los objetivos de la gestión urbana, antes centrada en proveer bienes y servicios a una gobernanza urbana empresarialista, orientada a sostener el crecimiento económico mediante la actividad urbano-inmobiliaria. En torno a ello, las instituciones estatales son las que otorgan validez y legitimidad a los incentivos propuestos desde el modelo de la gobernanza. Bajo estos paradigmas, la gestión urbana en el siglo XXI se ha orientado a priorizar su relación con el ca-

pital inmobiliario, lo que limita su intervención a facilitar la actividad empresarial que invierte en la ciudad y, al mismo tiempo, perseguir el lucro y la renta, tal como los actores del sector privado.

En el contexto actual, las relaciones e intereses son sostenidos por ambos sectores, gubernamental y empresarial, con el fin de incrementar la interacción-cooperación entre ellos. Puede decirse que la capacidad de actuación no se encuentra en uno u otro grupo de agentes, sino que depende, en gran medida, de su combinación y la necesidad de negociar sus recursos para lograr dicha capacidad de acción.

Recientemente, desde los estudios urbanos críticos, autores como Brenner, Theodore y Peck (2009) establecen una asociación directa entre la gobernanza como modelo de gestión local y el orden neoliberal, a nivel global. Plan-tean que los cambios provocados por el modelo de gobernanza urbana son adaptaciones directas para la evolución y reconfiguración de las administraciones gubernamentales hacia modalidades y formas neoliberales. Los autores presentan la gobernanza urbana como la modalidad que institucionaliza y legitima la participación de las corporaciones y las élites empresariales en las decisiones de Gobierno.

Así también, la interdependencia entre ambos sectores resulta necesaria para los fines de concretar la aplicación del modelo neoliberal de acuerdo con las asociaciones y coyunturas locales, acercándonos a la noción de neoliberalismo realmente existente (Brenner y Theodore, 2002). Esta noción enfatiza en la necesidad de comprender y enfocar los análisis en torno al neoliberalismo como un proceso contextualmente situado, ya que, si bien es claro que los procesos mencionados son de alcance global y a nivel estructural, se entiende también que existen matices de acuerdo con el contexto de aplicación.

Del mismo modo, considerar la dimensión temporal resalta como uno de los aspectos fundamentales para el análisis de los procesos contemporáneos de neoliberalización, desde los estudios urbanos críticos. Para los autores cita-

dos, la trayectoria de esos procesos se extiende desde los años setenta del siglo pasado y se configura como una “articulación en forma de onda en la que cada fase sucesiva transforma las configuraciones institucionales e ideológicas en las que se despliegan las fases subsiguientes” (Brenner, Peck y Theodore, 2011, p. 26).

En este escenario, en los últimos treinta años, las ciudades se han convertido en un campo de incubación y despliegue de modalidades neoliberales aplicadas en la experimentación de políticas estatales y reestructuraciones institucionales<sup>5</sup> (Peck, Theodore y Brenner, 2009). El panorama marca una profundización de lo que los autores han llamado “urbanismo neoliberal”, definido como una orientación de las políticas urbanas que entienden cada componente de la ciudad como objeto de negocio y especulación, en el marco de una mercantilización expandida que conforma y sostiene lo que Harvey (2007) denominó “ciudades neoliberales”. Peck y Tickell (2014) invierten la relación y proponen pensar en una “urbanización del neoliberalismo”, considerando que se ha utilizado a la ciudad y su gestión como un campo estratégico, para la prueba de estrategias neoliberalizadoras.

Estos últimos, al mismo tiempo, resaltan la importancia no solo de los aspectos económicos-políticos sino también, e igualmente importantes, las formas institucionales que se desarrollan para darles soporte y legitimidad. En su recorrido, las formas institucionales sirven como fuente de análisis y comprensión de la trayectoria evolutiva del proceso de neoliberalización sobre los entornos políticos, institucionales y discursivos.

Podría decirse, entonces, que el desarrollo del proceso de neoliberalización ha convertido a las ciudades en laboratorios institucionales para la experimentación de políticas neolibere-

5 “We conclude by considering the ways in which cities have become strategically essential arenas for neoliberalizing forms of policy experimentation and institutional restructuring. This, we argue, signals an important mutation in the nature of neoliberalization processes themselves since the early 1990s” (Peck, Theodore y Brenner, 2009, p. 54).

rales que provocan cambios en la presencia, injerencia y responsabilidad de los gobiernos locales. En este marco, proponemos analizar el recorrido formal e institucional de diferentes modalidades de vinculación público-privada en la gestión urbana local.

## 2. Estrategia metodológica

El artículo expone parte del desarrollo de una investigación mayor, enmarcada en una estrategia metodológica de base cualitativa, a través de un enfoque exploratorio-descriptivo como primera aproximación al problema. Se aborda el análisis empírico tomando el estudio de caso como método (Sautu, Boniolo y Dalle, 2005), para identificar y analizar las diversas modalidades de vinculación público-privada implementadas en la gestión urbana local en la ciudad de Córdoba, Argentina. En este sentido, se intenta, por un lado, reconstruir de manera general la incorporación de distintos mecanismos entre 1983 y 2019 y, por otro, explicar cómo surgen y se legitiman, a qué necesidades y actores responden y qué operaciones urbanas han facilitado estas asociaciones.

La investigación se enfocó en el análisis en la gestión urbana local, por dos razones. La primera se refiere al rol preponderante de las administraciones locales en el proceso de globalización y competitividad transnacional desde la década de 1990. La segunda está ligada al marco legal-institucional aplicado en Argentina, en el cual los municipios son autónomos y jurídicamente responsables en lo que respecta a la legislación que regula los procesos de creación y uso del suelo urbano<sup>6</sup> (Levenzon, 2012). Esta decisión no implica dejar de lado la comprensión ni caracterización del proceso en un contexto regional y global, toda vez que se impone leer sus efectos más allá del límite o jurisdicción política del caso analizado.

La búsqueda de información se realizó utilizando la herramienta de triangulación de datos

(Valles, 1999), tanto en su construcción como para su análisis. Dicha estrategia habilita el uso de diversas fuentes y métodos, cuantitativos o cualitativos, con el fin de lograr una interpretación global y alcanzar una perspectiva más compleja en la interpretación del fenómeno (Benavides y Gómez, 2005). En este trabajo se elabora una genealogía de las modalidades de vinculación público-privadas, implementadas en el caso de estudio, utilizando como fuentes la recopilación y análisis de documentos oficiales (normativas y planes urbanos del gobierno local) y no oficiales (artículos periodísticos), entrevistas semiestructuradas a actores claves y la distinción y construcción de un entramado de actores según los momentos identificados.

## 3. Resultados

A continuación, se exponen los principales resultados obtenidos. Se presenta una periodización *ad hoc* que pretende reconstruir las sucesivas incorporaciones de mecanismos de vinculación público-privada a la gestión urbana en el periodo 1983-2019. Las etapas identificadas se agruparon respecto a tres dimensiones: (1) la modalidad predominante y sus principales características, (2) la forma institucional que adopta y (3) los actores que se habilitan o excluyen de la operación.

### 3.1. Una lectura de la gestión urbana local, a través de la evolución de las vinculaciones público-privadas en la ciudad de Córdoba (1983-2019)

Con más de 1 300 000 habitantes (Indec, 2010) y un área equivalente a 576 kilómetros cuadrados (57 600 hectáreas), Córdoba es la segunda ciudad en orden de jerarquía y cantidad de población de Argentina. Constituye la cabecera del aglomerado Gran Córdoba, en una ubicación geográfica central, por lo que es un nodo articulador para el transporte comercial en el corredor bioceánico y norte. La ciudad concentra actividades de administración gubernamental

6 La reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía municipal en el artículo 123. Sin embargo, como no está específicamente reglada, cada provincia amplía, reduce o gestiona dicha autonomía.



mental, salud, educación, actividad productiva industrial y de servicios por ser capital provincial. El sector de servicios, comercio e industria y el rubro automotriz son las principales actividades económicas.

En cuanto a estructura urbana, presenta un modelo de anillos que contiene un centro comercial consolidado desde hace más de cincuenta años, un sector pericentral de barrios tradicionales conformados en una primera expansión durante el siglo XIX y que se han desarrollado en altura en las últimas décadas, seguido por una amplia área intermedia de barrios de baja densidad, y una periferia expandida que mezcla usos residenciales con productivos e industriales.

### 3.2. La planificación estratégica y la institucionalización de la participación empresarial

La gestión urbana de la ciudad asumió esa denominación en la estructura institucional del gobierno local a partir de la gestión que comenzó en 1983. También desarrolló el cuadro normativo urbano vigente, con innumerables modificaciones y adaptaciones, que sirve como marco regulatorio para la actividad constructiva-inmobiliaria. Durante esa década se puso énfasis en generar las bases para el control estatal de la actividad, cuando se marcaron las condiciones de producción y ocupación de la ciudad, fundamentalmente bajo criterios estéticos para la homogeneización de áreas y la zonificación según actividades, para el mejor y más intensivo uso del suelo urbano.

Durante la década de 1990, en el país y en la región, sucedió una serie de reformas macroeconómicas y regulatorias, ante la necesidad de adecuarse al orden internacional (Manzanal, 1995). Se impuso una serie de medidas de clara orientación neoliberal: apertura de la economía a los mercados internacionales, privatización de los servicios y empresas públicas, facilitación de flujos financieros internacionales y desregulación y desmantelamiento de marcos regulatorios específicos para actividades productivas

concretas, entre otras (Cetrángolo y Gatto, 2003; Coremberg, 2006).

En el ámbito político-institucional, las reformas se dirigieron a adaptar la Constitución en 1994, la cual dejó establecidas, entre otras modificaciones, primero, la descentralización hacia administraciones subnacionales de servicios básicos como la salud y la educación; y, segundo, la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Este hecho se convirtió en una bisagra, ya que consiguió sumar a las administraciones locales como agentes en pugna dentro de una creciente competitividad interurbana por atraer inversiones y, con ello, legitimar el modelo de desarrollo urbano local en busca de fondos y financiamiento.

Acompañando el proceso en el ámbito nacional, entre 1995 y 1999, en la ciudad de Córdoba se desarrolló el Plan Estratégico de Comunicaciones (PEC), que incluyó entre sus acciones principales la descentralización de las funciones del gobierno local, mediante la generación de Centros de Participación Comunal para generar nuevas centralidades en áreas periféricas de la ciudad. El PEC implementó también los principales ejes del modelo de planificación estratégica: competitividad, productividad, marketing urbano, gestión gerencial y participación de actores con intereses en el “desarrollo urbano” (Vainer, 2002).

El modelo de gestión, promovido por el gobierno local durante la década de 1990, se centraba en convertir al Estado en agente promotor y orientador del desarrollo económico y productivo local, para acompañar al sector privado mediante la creación de condiciones y ventajas competitivas. Un cambio de enfoque en la gestión urbana que reinó en los países de Latinoamérica, gracias a la gran propaganda y difusión de este paradigma por parte de arquitectos y lobistas que trasladaban modelos y prácticas europeas exitosas (Delgadillo, 2014; Ferreira, 2001; Vainer, 2002).

Bajo los objetivos de la planificación estratégica, la alianza y vinculación del gobierno local con actores empresariales era un objetivo

imperativo para la gestión. Lo que se promovió, concretamente, fueron modalidades de asociación no solo con respecto a las necesidades físico-espaciales (como algunos formatos emparentados con la realización de grandes obras de infraestructura), sino fundamentalmente centradas en el “hecho urbano como un hecho económico” (Marianacci, 2000).

En este marco, como modalidad de vinculación público-privada se desarrollaron las denominadas concertaciones, en tanto acuerdos informales para la atracción de inversiones y la instalación en la ciudad de grandes firmas comerciales. El mecanismo implicó flexibilizar las normas que se referían a los usos y ocupación del suelo urbano, a través de acuerdos particulares entre el gobierno local y los representantes de las grandes firmas, como instrumento de gestión política. Dichas concertaciones lograron la operacionalización de excepciones particulares para la instalación de grandes emprendimientos, como *shoppings* o centros comerciales, en áreas residenciales de la ciudad.

La operatoria de las concertaciones celebradas permitió la instalación de grandes empresas internacionales, como Walmart y Carrefour, y grupos empresarios de origen local como Dinosauro, que inauguró su primer centro comercial en 1998<sup>7</sup>. Estas firmas construyeron enormes espacios comerciales que cambiaron el perfil y la escala de las intervenciones futuras, ya que, a partir de ellos, se generaron áreas de oportunidad para los negocios inmobiliarios.

En palabras del subsecretario de Planificación y Desarrollo Estratégico, tuvo lugar “un cambio en la manera de gestionar la ciudad y pensar en términos de beneficios” (Marianacci, 2000, p. 13), además de proponer la participación del gobierno local en emprendimientos que persiguieran el lucro para contar con recur-

sos adicionales a los fiscales. Estas operaciones y negociaciones se hicieron bajo una modalidad que excluía al Consejo Deliberante y, con ello, la posibilidad de acceder a registros legislativos. Por ello, no fue posible obtener información pública.

Sumado a lo anterior, coherentemente con los objetivos de competitividad y desarrollo urbano-económico, durante este período, surgió una de las primeras experiencias de participación y gobernanza en el ámbito municipal. Consideradas nuevas institucionalidades mixtas, se crearon la incubadora de empresas y la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (Adec)<sup>8</sup>, pensadas como mecanismos que favorecerían la implementación de los proyectos estratégicos por abrir el espacio de decisión a los actores empresariales interesados. La conformación de un espacio institucional mixto, por fuera de la estructura administrativa municipal, pero en estrecho vínculo con ella, como la Adec, fue una innovación de gestión. En su inicio, fue conformada por cámaras comerciales y miembros del municipio, impulsando una “estructura reducida y flexible que se alejara del funcionamiento burocrático” de la institución pública (Marianacci, 2000, p. 35), acudiendo al concepto de “eficiencia” como objetivo y para resguardarse de los cambios de gestión.

Al calor de estas nuevas instituciones, la idea de gestión público-privada tomó mucha fuerza bajo este plan y comenzó a ser considerada un indicador de éxito. De estas “nuevas institucionalidades”, la Adec es la única que ha sobrevivido al paso de la propia gestión impulsora e,

7 Este grupo inició actividades en 1998, a cargo de dos empresarios cordobeses. Según declaran en su página web, ambos tienen amplia trayectoria y experiencia en hipermercados y centros comerciales, materia en la que fueron pioneros, y contribuyeron a la transformación urbanística y económica de importantes ciudades argentinas (Grupo Dinosauro, s.f.).

8 La Adec es una institución sin fines de lucro que “promueve el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba y su región metropolitana”. Está definida como un espacio público-privado que nació en 1996 en el marco del PEC y, a la fecha, está integrada por cuarenta y tres entidades, entre cámaras empresariales, colegios profesionales, las universidades de la ciudad y la Municipalidad de Córdoba. Entre sus objetivos está el “articular el accionar privado con el del sector público, promover políticas y estrategias para el desarrollo de la ciudad y potenciar la iniciativa empresarial, su capacidad de innovación y gestión” (Adec, 2019).

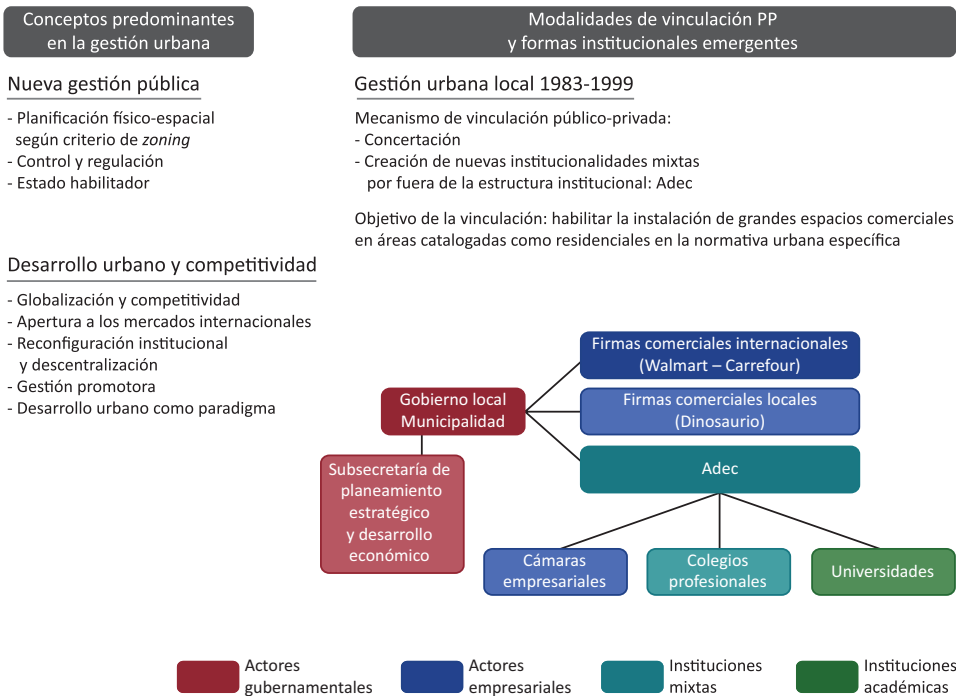
incluso, se ha fortalecido y ha llegado a ocupar cada vez más espacios de decisión y consulta. Cabe mencionar que sufrió un debilitamiento de su rol y protagonismo en la primera década del 2000, pero retomó su lugar y adquirió participación cada vez mayor en la gestión entre 2011 y 2019.

En este contexto, es claro que la creación de Adec y las concertaciones se enmarcan un conjunto de decisiones para mejorar la competitividad de la ciudad y “adecuarla a los procesos de desarrollo inmobiliario” (Marianacci, 2000, p. 13). Esta actividad incide de manera notable en los índices económicos y, por ello, es imprescindible en la orientación de la pla-

nificación urbana, los usos del suelo y los servicios, en respuesta a las demandas del rubro.

La posición ganada por el sector privado no retrocedió, sino que fue acrecentándose en los años siguientes, institucionalizando su participación con distintos instrumentos, convirtiéndose en una voz de peso, legitimidad y con poder de habilitar o no la aprobación del proceso técnico-político de la planificación urbana durante la siguiente década. Finalmente, la figura 1 resume los conceptos fundamentales y principales las modalidades de vinculación público-privada que fueron implementados en la ciudad de Córdoba, entre 1983 y 1999, para la gestión urbana local.

**Figura 1.** Conceptos predominantes y modalidades de vinculación público-privada, implementados en la gestión urbana local. (Córdoba, Argentina, 1983-1999)



Fuente. Elaboración propia.

### 3.3. La gestión local y la influencia de los agentes empresariales o la gobernanza urbana empresarialista realmente existente

Durante la primera década del siglo XXI, se experimentó la difusión intensa de proyectos, modalidades y experiencias locales que pretendían atender las condiciones específicas en las que debía reproducirse determinado modelo de gobernanza urbana. Este último, siguiendo el informe del Banco Mundial (World Bank, 2000), a través de la participación de actores del mundo empresarial, asegura los recursos necesarios para una “gestión exitosa”, al mismo tiempo que garantizaba su uso eficiente. Con este fin, se recomendó una serie de acciones que incluían comprometer la participación del sector privado en las decisiones y políticas urbanas, la legitimización ciudadana a través de modalidades de participación y la atención de las necesidades operativas y las de orden regulatorio, para favorecer el “desarrollo urbano” y sostener los niveles de actividad.

En este contexto, en la región, se destaca la simultánea aprobación de planes de ordenamiento territorial en diferentes escalas gubernamentales, con la coincidente inclusión de una serie de instrumentos que pretendían servir a la implementación de las necesidades de la gestión local. En esencia, estos instrumentos comparten el carácter flexible y adaptativo a las condiciones y la capacidad de articulación de los actores gubernamentales con los agentes privados, pues son herramientas que permiten la negociación de las normas de uso y edificación del suelo urbano, para favorecer o conducir el desarrollo de determinados proyectos o inversiones inmobiliarias.

El auge en la implementación de estos instrumentos, en países de la región con contextos político-económicos diversos y en diferentes escalas, logró representar la adopción plena del “desarrollo urbano”, como principio irrenunciable para las políticas y la gestión urbana, junto con la legitimización de la participación de actores privados en las decisiones. Así, la partici-

pación tan promulgada a través del modelo de planificación estratégica adquirió un soporte institucional y, con ello, mayor legitimidad.

En Argentina, este proceso cabalga, simultáneamente, con la crisis político-económica desatada en 2001. La progresiva devaluación de la moneda nacional a partir de 2003 provocó una nueva etapa de acumulación de capital en la que adquirieron protagonismo las inversiones relacionadas con la actividad constructora-inmobiliaria. El rubro, que se comercializa en dólares en su mayoría, a pesar de tener costos en pesos argentinos (Gaggero y Nemiña, 2013), logra servir como maniobra de absorción de renta, ante la falta de confianza en el sistema bancario, instalándose como reserva de valor y ganancias<sup>9</sup>.

En la ciudad de Córdoba, estos procesos lograron impacto en la gestión urbana local y en el modelo de negocios ligados al “desarrollo urbano”. Los resultados del PEC, implementado durante la década de 1990, generaron desarrollos desiguales en el territorio, con una clara prioridad de las necesidades empresariales por encima de los ejes restantes. La descentralización administrativa tuvo su correlato en una intensa expansión de la mancha urbana, una dispar ocupación de las áreas periféricas y múltiples déficits de urbanización. La fragmentación socioeconómica del territorio se hizo más evidente, lo que tensionó las nuevas centralidades con una ocupación difusa en sectores con baja densidad (Venturini, Ávila y Terreno, 2015).

Para finales de la década, el gobierno local postuló la intención de recuperar el “rol operativo e iniciativa gestora del Estado Municipal” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008, p. 8). Este rol implicó, fundamentalmente, la promoción y la generación de propuestas para el “desarrollo urbano”, fomentadas desde la

9 Principalmente, los excedentes de la actividad agroexportadora generados por la rentabilidad extraordinaria de las *commodities* agrícolas, referidas a materias primas o bienes primarios con bajo nivel de especialización e industrialización, comercializadas en dólares.

gestión urbana local y la incorporación específica de la figura de concertación, para una serie de vinculaciones público-privadas con foco en la recuperación de plusvalor. Se expresó que, de esta figura, podían “captarse las plusvalías generadas por la inversión de grandes capitales en el mercado inmobiliario, destinando tales montos al desarrollo de la ciudad” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008, p. 13).

En este mismo sentido, se creó el Consejo de Planificación Urbanística de la Ciudad de Córdoba (CPU), en 2007. Una experiencia similar a la del PEC de los 1990, esta vez, conformada como un espacio interactoral al interior de la estructura municipal, para representar la concertación público-privada. El espacio fue propuesto como consultivo para fomentar la participación y articulación con otros sectores y actores sociales, a fin de debatir propuestas, iniciativas de los empresarios y otras demandas de los actores involucrados en la construcción de la ciudad, de acuerdo con la concepción de la gestión municipal.

El Concejo estaba integrado específicamente por el intendente y algunos secretarios en representación del ejecutivo municipal; representantes del Consejo Deliberante; miembros de espacios académicos, colegios profesionales, cámaras comerciales, la ya mencionada Adec, la bolsa de comercio y una nueva institución corporativa que representaba a los empresarios desarrollistas de la ciudad: la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (Ceduc)<sup>10</sup>. Los actores que conforman el CPU y el objetivo dispuesto para este espacio mixto dejaron clara la concepción de participación y de los intereses afectados por las decisiones de gestión urbana.

No es posible referirse a esta nueva iniciativa de vinculación, sin considerar la fuerte influencia que desplegó la Ceduc, a partir de su

configuración como grupo representante del sector constructivo-inmobiliario local en 2004. La cámara de los desarrollistas tuvo entre sus objetivos iniciales establecer mecanismos de participación en las decisiones de políticas públicas, orientadas al sector (*La Voz*, 2004; 2010) e intervino de forma activa, al menos de manera pública, a través de la exposición en medios, para la conformación y durante la existencia de este espacio de “consulta”, referido la gestión y planificación urbana.

Si bien entre los objetivos se proponía generar líneas de acción para elaborar un plan director urbano, el CPU logró recomendar, rápidamente, a la gestión la implementación de una serie de instrumentos (promovidos como exitosos o buenas prácticas en otras ciudades de la región), con el fin de sostener el desarrollo urbano y establecer una relación más directa entre las necesidades del sector empresarial y el municipio. Para su uso, se aprobaron diversos mecanismos basados en la recuperación del plusvalor generado por incrementos de la renta urbana, gracias a la negociación de mayores índices constructivos o cambios en el uso del suelo; mecanismos que posibilitaron operaciones inmobiliarias de diversas escalas e impacto.

Para el análisis, se destacan, por un lado, la aplicación de obras complementarias y, por otro, los convenios urbanísticos. Los primeros, ofrecían mejorar las condiciones normativas de altura y edificabilidad para emprendimientos localizados dentro del tejido urbano consolidado, a cambio de la ejecución de obras complementarias definidas por el gobierno municipal. Los segundos remiten a acuerdos *ad hoc* entre interesados en obtener mejores condiciones normativas para sus emprendimientos (que incluyen modificaciones en el uso, fraccionamiento y ocupación del suelo definido en el marco regulatorio) y el municipio, a cambio de un porcentaje del plusvalor generado.

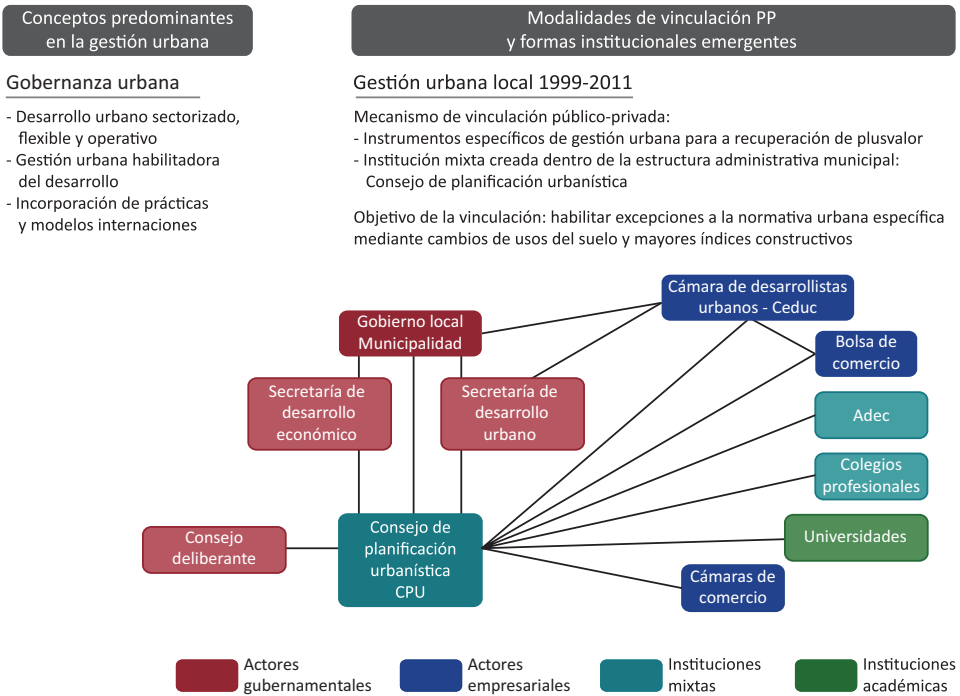
Dentro de la estructura orgánica del municipio, propuesta como un espacio consultivo abierto a las sugerencias y aspiraciones de los actores privados, la habilitación del CPU funcionó como una excelente plataforma que posibi-

<sup>10</sup> La Ceduc agrupa a los empresarios del sector desde 2004, cuyo objetivo institucional es “contribuir al desarrollo armónico de la actividad de proyectos inmobiliarios y urbanísticos e interactuar con los poderes públicos y entidades privadas en todo cuanto contribuya [a su] progreso” (Ceduc, 2020).

litó y legitimó el uso de estos mecanismos. Fue un espacio exitoso a ojos de los desarrollistas, ya que lograron “ingresar” a la mesa de las decisiones, acercar sus intereses particulares y legitimar sus necesidades. Además, potenció su influencia sobre las políticas urbanas, sobre otros actores afectados e interesados.

La figura 2 contiene un resumen de los conceptos centrales y las modalidades de vinculación público-privada, que se implementaron en la gestión urbana local en la Ciudad de Córdoba, para el periodo 1999-2011.

**Figura 2.** Conceptos predominantes y modalidades de vinculación público-privada, implementados en la gestión urbana local. (Córdoba, Argentina, 1999-2011)



**Fuente.** Elaboración propia.

Las innovaciones de este ciclo pueden considerarse un nuevo momento dentro del proceso de neoliberalización de la gestión urbana con la capacidad de amalgamar instituciones, prácticas y políticas ya legitimadas, junto a nuevas estrategias y mecanismos, capaces de responder a las nuevas necesidades de las operaciones e intervenciones urbano-inmobiliarias

(Peck, Theodore y Brenner, 2009). Supone una nueva fase en la que se retomaron las bases estructurales de la planificación tradicional, en cuanto a la diferenciación y categorización del suelo urbano, pero a través de intervenciones en sectores particulares y específicos, e implementando instrumentos operativos con el fin de alcanzar la eficiencia, flexibilidad y participa-

ción privada, demandadas por el sector empresarial. Se trata de una implementación local de la gobernanza urbana que demostró una clara orientación empresarialista y la intensificación del rol y la influencia de los actores ligados al negocio inmobiliario.

### 3.4. El urbanismo neoliberal y la gestión local

El último período de este análisis, correspondiente a 2011-2019, estuvo marcado por la profundización de las estrategias ya desplegadas. Los instrumentos implementados en los últimos años por los gobiernos locales de la región, así como la intensidad en su promoción por parte de algunos organismos internacionales, tratan fundamentalmente de introducir nuevas modalidades para la negociación y la articulación público-privada. El principal argumento se centra en la posibilidad de financiación y refuerzo de los recursos municipales, a partir de la distribución de los beneficios del “desarrollo urbano”.

Las recomendaciones sugieren a los municipios actuar como agentes promotores que, al tener el monopolio de la potestad regulatoria, deben capitalizarla como un activo susceptible de negociar frente a la necesidad de un mejor rendimiento y productividad de las inversiones inmobiliarias; y, puntualmente, vehicular, mediante estos mecanismos, la lógica de competitividad y mercantilización, propia de la visión empresarial, hacia la gestión urbana.

En la gestión urbana local, durante estos años, predominó una implementación intensiva de los mecanismos mencionados, los cuales permitieron el ingreso de recursos económicos (dinero en efectivo u obras), justificados como recuperación de plusvalor y una modalidad de vinculación público-privada.

La gestión urbana asumió las condiciones de dinamismo, flexibilización y adaptabilidad del marco regulatorio recomendadas por las “buenas prácticas”, lo que dio orden legislativo a los mecanismos habilitados. Las operaciones inmobiliarias involucradas por Convenios Urbanísticos, por ejemplo, implicaron tanto a

empresarios ocasionales o de pequeña envergadura como a grandes empresas de escala internacional, los cuales obtuvieron beneficios económicos cuantiosos por los cambios normativos negociados y generaron cambios sustanciales en la estructura urbana (Peresini, 2018).

Simultáneamente, en 2012, se aprobó la conformación de un organismo técnico dependiente del ejecutivo municipal, que vino a representar la institucionalización del CPU en marcha desde 2007; se trata del instituto de planificación municipal (Iplam). Esta vez, la institución mixta se conforma como parte de la estructura administrativa municipal pero fuera de su configuración orgánica, ya que se constituyó como organismo autárquico.

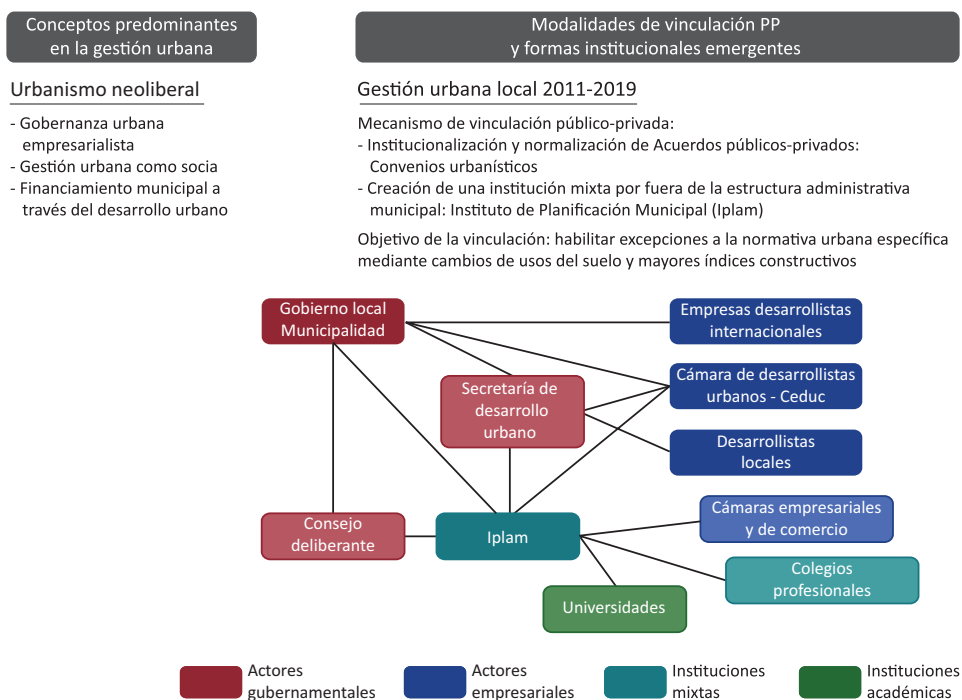
El instituto mencionado opera a través de un consejo consultivo, del cual espera propuestas para la formulación de políticas públicas (Ordenanza 12030 de 2012), basado en el relacionamiento público-privado. El consejo, a su vez, está integrado por concejales, secretarios y directores de distintas dependencias municipales, profesionales, miembros de diferentes facultades de las universidades presentes en la ciudad, la Adec, la Ceduc y otras cámaras empresariales y de comercio.

En este marco, la participación de la Cámara de desarrollistas en la política urbana sigue por canales institucionalizados, así como por el apoyo o no a las medidas anunciadas por el ejecutivo. El relevamiento expone que la actividad oficial del Iplam, hasta la fecha, se concentró en ofrecer diagnósticos territoriales, a pesar de que, en sus objetivos, se mostraba como un organismo técnico para la elaboración de políticas públicas.

Finalmente, la figura 3 contiene también un resumen de los conceptos predominantes y las modalidades de vinculación público-privada para el periodo 2011-2019 en la ciudad de Córdoba.



**Figura 3.** Conceptos predominantes y modalidades de vinculación público-privada, implementados en la gestión urbana local. (Córdoba, Argentina, 2011-2019)



**Fuente.** Elaboración propia.

## 4. Conclusiones

En el recorrido histórico expuesto, se evidencia la centralidad de la gestión urbana local, como espacio institucional y material, donde se revela la evolución del proceso de neoliberalización. Esta revisión funcionó como estrategia para reconocer las distintas instancias y formas institucionales relacionadas a la vinculación público-privada en la gestión urbana local implementadas en las últimas décadas (figura 4).

El recorrido histórico contextual expresa solo una de las dimensiones del impacto de la neoliberalización en la gestión urbana local. Este proceso se apoya en adaptaciones y reconfiguraciones provocadas por el modelo de gobernanza urbana proempresarial (López, Gasic y Meza, 2012; Peck, Theodore y Brenner, 2009),

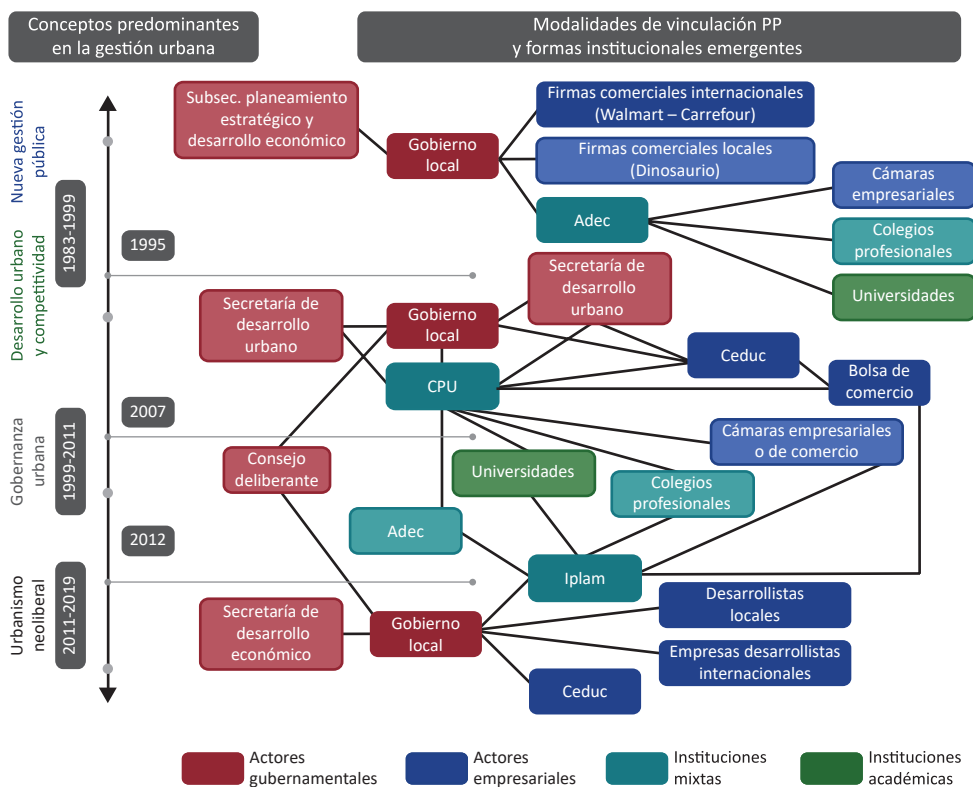
hacia modalidades y formas institucionales neoliberales que legitiman la participación de las corporaciones y las élites empresariales en decisiones gubernamentales. Bajo la suposición de un proceso de apertura a actores no gubernamentales para la toma de decisiones públicas, este paradigma refuerza el creciente poder de los grupos empresariales y su influencia en las políticas. La genealogía permite distinguir que lo realmente efectivo en este proceso ha sido la evolución y legitimización de los mecanismos de vinculación entre el gobierno local y los empresarios desarrollistas.

Como se dijo en el apartado teórico, en este proceso, resulta igualmente importante analizar las formas institucionales desarrolladas para dar soporte y legitimidad a estos vínculos.

La revisión pudo evidenciar que, desde la década de 1990, el despliegue de mecanismos de articulación público-privada ha sido constante. Aunque de distinto alcance y conformación, siempre han podido ir un paso adelante en su legitimización e injerencia sobre las decisiones

de políticas públicas. Se destacan las primeras concertaciones en el marco del plan estratégico, destinadas a atraer grandes centros comerciales, aunque todavía de carácter informal y el surgimiento de institucionalidades mixtas por fuera de la estructura orgánica.

**Figura 4.** Genealogía de conceptos predominantes y modalidades de vinculación público-privada, implementados en la gestión urbana local. (Córdoba, Argentina, 1983-2019)



**Fuente.** Elaboración propia.

Un paso adicional en la evolución fue la experiencia del CPU en 2007 como espacio destinado a asegurar y mantener la gobernabilidad en base a la agenda del “desarrollo urbano”. Este hecho marcó el avance hacia un mecanismo formal de consulta, dentro de la estructura orgánica institucional, lo que habilitó y legitimó la participación de actores empresariales en la formulación de políticas urbanas. En la

última etapa, con la consolidación de numerosos instrumentos de gestión, las vinculaciones progresan más allá de los incentivos selectivos en favor del “desarrollo inmobiliario” hacia un arreglo institucionalizado que permite un encuentro y una negociación *ad hoc* entre los actores. Todo ello manifiesta un modelo de gestión urbana en el que se plantea la necesidad de un “cogobierno”.

La secuencia de concertaciones, estrategias, acuerdos, asociaciones público-privadas se presenta como un mecanismo diverso que expresa el mismo objetivo de introducir a los actores empresariales en las decisiones de la gestión urbana. En este marco, a lo largo de más de tres décadas, se han encadenado prácticas y lógicas que, coadyuvadas por diferentes estrategias de presión por parte de los mismos agentes empresariales, han generado un diseño institucional y regulatorio favorable a sus demandas. Cabe preguntarse, entonces, si este proceso continúa desarrollándose en otras formas de intervención, como la captura de la regulación urbana o, directamente, la implementación de modalidades de autorregulación impuestas por los mismos actores empresariales.

## Referencias

- Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (Adec). (2019). ¿Quiénes somos? *Adec.org.ar*. Recuperado de <https://bit.ly/36mTMnh>
- Benavides, M. y Gómez, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(1), 118-124.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1(1), 21-40.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism". *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Casellas, A. (2005). Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. *Analysis*, 46, 139-149.
- Cámara Empersarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (Ceduc). (2020). Institucional. *Ceduc.com.ar*. Recuperado de <http://www.ceducba.com.ar/institucional>
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2003). *Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Cepal.
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. (2012, 29 de marzo). Ordenanza 12030. *Statistic.cordoba.gov.ar*. Recuperado de [https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/39d-910df-eb36-4534-98cb-5cb9093fb43a/TEX\\_12030.pdf](https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/39d-910df-eb36-4534-98cb-5cb9093fb43a/TEX_12030.pdf)
- Coremberg, A. (2006). Fuentes del crecimiento económico en Argentina 1990-2004. "¿Otro caso de la tiranía de los números?". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 1(2), 55-88.
- Del Río, J., Vértiz, F. y Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios sociales contemporáneos*, 11, 76-86.
- Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta. Teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 89-111.
- Elkin, S. L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago.
- Ferreira, J. S. (2001). Governança, um novo paradigma de gestão? Sobre a Conferência de Pierre Calame. Pós. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 9(10), 126-138.
- Gaggero, A. y Nemiña, P. (2013). El origen de la dolarización inmobiliaria en la Argentina. *Sociales en debate*, 5, 47-58.
- Grupo Dinosaurio (s.f.). El grupo. *Grupodinosaurio.com*. Recuperado de <http://www.grupodinosaurio.com/el-grupo.html>
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism. The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). (2010). Censo nacional de población, hogares y viviendas. *Indec.gob.ar*.

- Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Segunda edición. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jessop, B. (1997). The Entrepreneurial City. Re-imagining Localities, Re-designing Economic Governance, or Re-structuring Capital. En N. Jewson y S. MacGregor (eds.). *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions* (pp. 28-41). Londres: Routledge.
- La Voz (2004, 02 de junio). Empresarios quieren seguridad jurídica y mayor financiamiento. Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota\\_id=246954&high=Camara%20Empresarial%20Desarrollistas%20Urbanos%20C%F3rdo](http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=246954&high=Camara%20Empresarial%20Desarrollistas%20Urbanos%20C%F3rdo)
- La Voz (2010, 09 de agosto). Un sector dinámico que impulsa el crecimiento. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/ceduc/un-sector-dinamico-que-impulsa-el-crecimiento>
- Levenzon, F. (2012). La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 12. Recuperado de <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/levenzon2.pdf>
- Logan, J. y Molotch, H. (2015). La ciudad como máquina de crecimiento. En Observatorio Metropolitano (coord.). *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp. 157-210). Madrid: Traficantes de Sueños (publicado originalmente en 1976).
- López, E., Gasic, I. y Meza, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile. Políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114.
- Manzanal, M. (1995). Globalización y ajuste en la realidad regional argentina. ¿Reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica*, 134, 67-82.
- Marianacci, G. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local. El estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*. Santiago: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31508/S2000820\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31508/S2000820_es.pdf?sequence=1)
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. (2008). *Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba. Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento del territorio*. Córdoba: autor.
- Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism. Models, Moments, Mutations. *SAIS Review*, 29(1), 49-66.
- Peck, J. y Tickell, A. (2014). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3): 380-404.
- Peresini, N. (2018). Neoliberalización urbana. Nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 5(1), 77-86.
- Sautu, R., Boniolo, P. y Dalle, P. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso.
- Vainer, C. (2002). *Pátria, empresa e mercadoria*. En O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos* (pp. 1-192). Tercera edición. Petrópolis (RJ): Vozes.
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. En *Reflexión Metodológica y Práctica Profesional* (pp. 108-334). Madrid: Síntesis.
- Venturini, E., Ávila, V. y Terreno, C. (2015). Transformaciones urbano-territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010. *Arquisur Revista*, 5(7), 74-93.
- World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001*. Washington: The World Bank-Oxford University Press.



# Directrices para autores







## Directrices para autores

La Revista *Ciudades, Estados y Política* recibe manuscritos de forma permanente bajo la modalidad de tema libre. Estos son publicados en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos. El tiempo promedio de publicación de un manuscrito es de 12 meses. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares académicos, edición y publicación no tiene ningún costo. De igual forma, la Revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores por la publicación de los artículos.

Los manuscritos deben estar relacionados con el enfoque y el alcance temático de la Revista. La recepción de los escritos no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos. La Revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito. Este debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, relevancia, rigor y credibilidad académica y científica. 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.

### 1. Tipo de artículos

#### Artículos de investigación

Presenta los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículo estructura los contenidos en cuatro apartes importantes: in-

troducción, metodología, resultados y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

#### Artículos de reflexión

El artículo de reflexión es un tipo de texto que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. De esta manera, se entiende que el artículo de reflexión permite el planteamiento de reflexiones, puntos de vista y valoraciones del investigador-autor, derivadas o sustentadas a partir de hallazgos de investigación. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, reflexión —soportada en una dimensión teórica y su respectivo análisis— y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

#### Artículos de revisión

Presenta 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. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, enfoque teórico, metodología, discusión y conclusiones. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

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

El manuscrito debe:

1. Estar escrito en idioma español. El resumen puede estar traducido al inglés y al portugués<sup>1</sup>.
2. Ser presentado en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
3. Tener una extensión máxima de 7500 palabras, equivalente aproximadamente 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 y referencias.
4. Estar acorde con la estructura general para los artículos de la Revista:
  - a) Título del artículo
  - b) Nota de autor(es)
  - c) Resumen
  - c) Palabras clave
  - e) Texto<sup>2</sup>
  - f) Referencias bibliográficas en estilo APA
5. Cumplir los criterios del Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, y los criterios actuales de la ortografía de la Real Academia de la Lengua Española.
6. Tener un estilo de escritura 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.

1 No se exige presentar el resumen traducido, pues, en caso de que el artículo sea aceptado, la traducción del título, resumen y palabras clave es uno de los beneficios que recibe el autor del manuscrito.

2 La estructura del texto depende del tipo del artículo que desee presentar. Al respecto, revisar el *Manual para la construcción del artículo* en el enlace [https://revistas.unal.edu.co/public/journals/83/public/Manual\\_para\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_art%C3%ADculos.pdf](https://revistas.unal.edu.co/public/journals/83/public/Manual_para_la_construcci%C3%B3n_de_art%C3%ADculos.pdf)

## 3. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista, para ello, es necesario registrarse e iniciar sesión en el Sitio web del Portal de revistas UN: [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep)
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:
  - a) Nombres y apellidos (completos)
  - b) Último título profesional obtenido
  - c) Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
  - d) País y ciudad de residencia
  - e) Correo electrónico
  - f) CvLAC (requisito solo para autores colombianos)
  - g) Identificador único de autor ORCID<sup>3</sup>

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.

3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:
  - a) Manuscrito en texto completo.
  - b) Tablas editables.
  - c) Figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en formato JPEG con una resolución de 300 DPI.
  - d) Autorizaciones de publicación del artículo (Autorización de publicación del manuscrito, Autorización de reproducción del manuscrito, Declaración de posible conflicto de intereses).

3 Identificador digital persistente de investigador: <http://orcid.org>

- e) Licencia de autorización de uso de imágenes. Debe presentar una licencia por cada autor de imagen.

#### 4. Envíos en línea

¿Ya tienes nombre de usuario/a y contraseña para *Revista Ciudades, Estados y Política*?

Ir a Iniciar sesión

¿Necesitas un nombre de usuario/a y/o contraseña?

Ir a Registro

El registro y el inicio de sesión son necesarios para enviar elementos en línea y para comprobar el estado de los envíos recientes.





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

Volumen 7, número 2, mayo-agosto 2020  
Volume 7, number 2, May-August 2020  
Volume 7, número 2, maio-agosto 2020



ISSN 2462-9103



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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA